

**DUE DATE SLIP****GOVT. COLLEGE, LIBRARY**

KOTA (Raj.)

Students can retain library books only for two weeks at the most.

BORROWER'S No	DUE DATE	SIGNATURE

# भारत का आर्थिक विकास

(ECONOMIC DEVELOPMENT OF INDIA)

[ भारतीय विश्वविद्यालयों के छात्रों के लिए एक विस्तृत एवं आलोचनात्मक अध्ययन ]

लेखक

के० पी० माथुर

एम० ए०

अध्यक्ष

अर्थशास्त्र विभाग

हिन्दू कालेज, दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली

चैत सिंह बरला

एम० ए०

प्रवक्ता

अर्थशास्त्र विभाग

राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर

आर० सी० अग्रवाल

एम० ए०, एम० कॉम०

अध्यक्ष

स्नातकोत्तर वाणिज्य विभाग

श्री जैन (पोस्ट-ग्रेजुएट) कॉलेज, बीकानेर

[ पूर्णतः संशोधित एवं परिवर्द्धित द्वितीय संस्करण ]

१९७०

रतन प्रकाशन मन्दिर

पुस्तक प्रकाशक एवं विक्रेता

प्रधान कार्यालय : अस्पताल मार्ग, धागरा-३

मूल्य            वारह रुपये पचास पैसे मात्र

प्रकाशक            रत्न प्रकाशन मन्दिर



प्रधान कार्यालय            हॉस्पिटल रोड, आगरा-३



शाखाएँ            न्यू मार्केट राजामण्डी, आगरा २ ● ५६६३, नई  
सडक, दिल्ली ● गोरकुण्ड, इन्दौर ● घामानी  
मार्केट, चौडा रास्ता, जयपुर ● मैस्टन रोड,  
कानपुर ● अमीनाबाद पार्क, लखनऊ ● वैस्टन  
कचहरी रोड, मेरठ ● खजाची रोड, पटना-४ ।

## संशोधित एवं परिवर्द्धित संस्करण की भूमिका

‘भारत के आर्थिक विकास’ का यह संशोधित संस्करण प्रस्तुत करते हुए हमें अपार हर्ष एवं सन्तोष का अनुभव हो रहा है। शिक्षक एवं विद्यार्थी वर्ग ने पुस्तक का जो भव्य स्वागत किया है उसके लिए हम उन्हें हार्दिक धन्यवाद देते हैं। आर्थिक जगत में हो रहे परिवर्तनों को ध्यान में रखते हुए इस बार पुस्तक को बिल्कुल नये सिरे से लिखा गया है। पिछली विषय-सामग्री में महत्त्वपूर्ण संशोधन करने के साथ-साथ आधी से अधिक नवीन विषय-सामग्री को सम्मिलित किया गया है। सम्पूर्ण पुस्तक में यथाशक्ति नवीनतम तथ्य एवं आँकड़ों का समावेश किया गया है। अन्य बातों के साथ-साथ प्रत्येक अध्याय में से घिसी-पिटी बातों को निकालकर नवीन प्रवृत्तियों तथा आलोचनात्मक समीक्षा को प्राथमिक स्थान दिया गया है। २० अप्रैल, १९६९ को चतुर्थ योजना १९६९-७४ का प्रारूप संसद में प्रस्तुत हुआ था, उसे भी पुस्तक की विषय-सामग्री में यथास्थान सम्मिलित कर लिया गया है।

आशा है कि पुस्तक का यह नया स्वरूप विद्यार्थियों, अध्यापकों एवं सामान्य पाठकों के लिए अधिकाधिक उपयोगी सिद्ध होगा। पुस्तक को अधिक उपयोगी बनाने के लिए जिन प्राध्यापक बन्धुओं और छात्रों ने उपयोगी सुझाव दिये हैं उनके प्रति भी लेखक आभार प्रदर्शित करते हैं और आशा करते हैं कि भविष्य में भी वे इसी प्रकार अपने अमूल्य सुझावों को भेजकर अनुगृहीत करेंगे।

—लेखकगण



## विषय-सूची

### प्रथम खण्ड

### परिचय, प्राकृतिक साधन, अर्थ-व्यवस्था एवं जनसंख्या

क्रमांक	विषय	पृष्ठ-संख्या
१.	भारतीय अर्थव्यवस्था के प्रमुख लक्षण	१—७
२.	भारत की प्राकृतिक स्थिति एवं प्राकृतिक साधन	८—२७
३.	सामाजिक तथा धार्मिक संस्थाएँ	२८—४१
४.	स्वतन्त्रता से पूर्व भारत की अर्थ-व्यवस्था	४२—५७
५.	१९वीं शताब्दी में आर्थिक विकास अथवा सम्पत्ति का उत्सारण (Economic Drain)	५८—६४
६.	भारत की जनसंख्या	६५—७९

### द्वितीय खण्ड

### भारतीय कृषि एवं कृषि सम्बन्धी समस्याएँ

७.	भारत की खाद्य समस्या	८०—९४
८.	भारतीय कृषि—एक सामान्य अध्ययन	९५—१०७
९.	भारत में भूमि व्यवस्था एवं सुधार	१०८—१२८
१०.	भूमि के उप-विभाजन एवं अपखण्डन की समस्याएँ	१२९—१४३
११.	भारत में कृषि उत्पादन तथा विकास	१४४—१५६
१२.	नदीन कृषि नीति तथा पैकेज कार्यक्रम	१५७—१६६
१३.	ग्रामीण शाल	१६७—१८४
१४.	कृषि पदार्थों का विपणन	१८५—१९७
१५.	भारत में सिंचाई के साधन	१९८—२०६
१६.	भारत की नदी घाटी योजना	२०७—२१४
१७.	कृषि श्रमिक अथवा खेतिहर मजदूर	२१५—२२३
१८.	भारत में बकाल	२२४—२३७
१९.	भारत में सहकारी आंदोलन (१)	२३८—२५५
२०.	भारत में सहकारी आंदोलन (२)	२५६—२६५
२१.	सामुदायिक विकास योजनाएँ	२६६—२७३
२२.	भारत में योजनाकाल में कृषि विकास	२७४—२७९

**तृतीय खण्ड**  
**भारतीय उद्योग**  
**(Indian Industries)**

२३	भारतीय उद्योगों का विकास—एक सामान्य अध्ययन <sup>१</sup>	....	२८३—३०२
२४	भारत के वृहत्-स्तरीय उद्योग 'मूती वस्त्र तथा जूट उद्योग'	....	३०३—३१७
२५.	वृहत्-स्तरीय उद्योग, लोह एवं इस्पात तथा चीनी उद्योग—[क्रमश]	....	३१८—३२८
२६.	अन्य वृहत् स्तरीय उद्योग	....	३२९—३३८
२७	कुटीर एवं सघु स्तरीय उद्योग	....	३३९—३५३
२८	औद्योगिक अर्थ प्रबन्धन	....	३५४—३८०
२९.	प्रबन्ध अभिकर्ता प्रणाली	....	३८१—
३०	राज्य और उद्योग	....	३९५—४०३
३१.	भारत सरकार की औद्योगिक नीति	....	४०४—४१३
३२	भारत में राजकीय अथवा सार्वजनिक उपक्रम	....	४१४—४२२
३३	राजकीय उपक्रमों की कार्यप्रणाली एवं समस्याएँ	....	४२३—४२७
३४	औद्योगिक उत्पादकता	....	४२८—४३४
३५.	भारत में उत्पादकता आन्दोलन	....	४३५—४३९
३६	औद्योगिक नियोजन एवं उसकी समस्याएँ <sup>२</sup>	....	४४०—४४९
३७	भारत की प्रशुल्क नीति	....	४५०—४५७
३८	विदेशी पूँजी	..	४५८—४६३

**चतुर्थ खण्ड**

**श्रम (Labour)**

३९.	भारत में औद्योगिक श्रम, श्रम-संगठन, औद्योगिक सम्बन्ध तथा प्रबन्ध में श्रमिकों का भाग		४६७—४८२
४०	भारत में श्रम कल्याण	-	४८३—४९१
४१	भारत में सामाजिक सुरक्षा	....	४९२—४९७
४२	भारत में बेरोजगारी की समस्या	....	४९८—५०३

**पंचम खण्ड**

**विदेशी व्यापार तथा यातायात**  
**(Foreign Trade & Transport)**

४३.	भारत का विदेशी व्यापार	....	५०५—५३६
४४	भारत में यातायात के साधन—रुलव	....	५३७—५५४
४५	भारत में सड़कें तथा सड़क यातायात	....	५५५—५६८
४६.	भारत में जल तथा वायु परिवहन	....	५६९—५८२

**षष्ठम खण्ड**

**भारत में नियोजन**  
**(Planning in India)**

४७	भारत में आर्थिक नियोजन	....	५८५—६००
४८	चतुर्थ पंचवर्षीय योजना की रूपरेखा (१९६९-१९७४)	..	६०१—६१०

प्रथम खण्ड

परिचय, प्राकृतिक साधन, अर्थ-व्यवस्था  
एवं जनसंख्या

## भारतीय अर्थव्यवस्था के प्रमुख लक्षण

विश्व के विभिन्न देशों में आर्थिक विकास की गति तथा प्रक्रिया में पर्याप्त अंतर रहा है, यह एक ऐतिहासिक सत्य है। यदि हम अपने चारों ओर दृष्टिपात करें तो हमें यह सहज ही अनुभव हो सकता है कि संयुक्त राज्य अमरीका, पश्चिमी जर्मनी, फ्रांस, कनाडा तथा इंग्लैंड आदि विश्व के धनी देशों में से हैं जहाँ आर्थिक विकास की गति बहुत तीव्र रही है। दूसरी ओर जापान है जो विश्व-अर्थव्यवस्था के मानचित्र पर एक नए नक्षत्र के रूप में उभर रहा है जबकि इंग्लैंड की अर्थव्यवस्था में शनैः शनैः स्थिरता आ रही है। विकसित देशों में जहाँ लोगों को सामान्य रूप से उच्च जीवन-स्तर के लिए आवश्यक समस्त सुविधाएँ उपलब्ध हैं, लैटिन अमरीका, अफ्रीका तथा एशियाई देशों की जनता का एक बहुत बड़ा भाग भोजन, मकान तथा वस्त्र की न्यूनतम आवश्यकताओं से भी वंचित है।

प्रोफेसर रोस्टव ने कुछ वर्षों पूर्व प्रकाशित एक पुस्तक में विश्व के विभिन्न देशों की आर्थिक विकास की अवस्थाओं को पाँच भागों में विभाजित किया। वस्तुतः किसी भी देश की अर्थ-व्यवस्था का अध्ययन इसी दृष्टिकोण के साथ करना चाहिए कि वह देश विकास की अमुक्त प्रवृत्ति में है तथा विकसित होकर अगली अवस्था में पहुँचने का यत्न कर रहा है अथवा परागति के कारण पिछड़ा जा रहा है।

### आर्थिक विकास की अवस्थाएँ<sup>1</sup> —

#### (१) परंपरागत समाज :

रोस्टव ने विकास की प्रथम अवस्था परंपरागत समाज के रूप में दर्शायी है। इस अवस्था में प्री-न्यूटोनियन युग की प्राविधियों तथा प्रणाली के माध्यम से उत्पादन किया जाता है। साधारणतया कृषि तथा उद्योगों में परंपरागत तरीकों से काम किया जाता है, यंत्रों—विशेषकर यंत्रों का उपयोग नहीं किया जाता तथा सीमित उत्पादन होने के कारण विनिमय व्यवस्था भी परिमित ही रहती है।

#### (२) स्वयं-स्फूर्त विकास से पूर्व की स्थिति :

रोस्टव ने विकास की दूसरी अवस्था को स्वयं-स्फूर्त विकास से पूर्व की स्थिति (Pre-Conditions for Take Off) माना है। परंपरागत समाज में जब पुराने मूल्यों के स्थान पर नए वातावरण को प्रतिस्थापित करने के प्रयास प्रारम्भ हो जाते हैं तो यह स्थिति उत्पन्न होती है। इस अवस्था में उत्पादन प्रक्रिया परंपरागत न रह कर नवीनता की ओर प्रवृत्त होती है। आर्थिक संस्थाओं, जैसे बैंक, बीमा कंपनियों तथा व्यवसायिक संस्थाओं का आविर्भाव होता है

1. W. W. Rostow : The Stages of Economic Growth Chapters 1 & 2.

तथा सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था अथवा इसके एक बड़े भाग में बेतना का संचार होता है। उत्पादन-प्रक्रिया में वाष्प अथवा किसी सीमा तथा विद्युत शक्ति का उपयोग होता है और बृहत्-स्तर पर उत्पादन होने के कारण विनिमय का क्षेत्र बढ़ा हो जाता है। परन्तु इस अवस्था में जो भी परिवर्तन प्रारम्भ होते हैं उनमें विदेशी पूँजी एवं प्राविधि का योगदान मुख्य रहता है। परन्तु इस अवस्था में भी आर्थिक विकास एक सामान्य क्रम नहीं बन पाता।

### (३) स्वयं-स्कृत अवस्था :

आर्थिक विकास की तीसरी अवस्था को रोस्टव ने स्वयं-स्कृत अवस्था (Take Off) की भना दी है। इस अवस्था में आर्थिक विकास एक सामान्य क्रम बन जाता है और प्राविधि अथवा पूँजी के लिए देश-विदेशों पर निर्भर नहीं रहता। नई प्राविधियाँ के माध्यम से उद्योगों व कृषि में उत्पादन-वृद्धि का क्रम स्वयमेव चलता रहता है। विशेष रूप से इस स्थिति में औद्योगिक विकास की गति कृषि की अपेक्षा अधिक तीव्र रहती है। विनियोग तथा बचत का राष्ट्रीय आय में अनुपात १०% या इससे अधिक रहता है। रोस्टव ने यह भी बताया कि विकास की इस अवस्था में शिक्षा तथा प्राविधिक प्रशिक्षण के साथ माय रेलों, सड़कों और संचार वाहन के साधनों का भी विकास हो जाता है।

### (४) परिपक्वता की स्थिति

चौथी अवस्था में अर्थव्यवस्था परिपक्वता की ओर उन्मुख होती है। इसे रोस्टव ने Drive to Maturity की सजा दी है। इस अवस्था में विनियोग तथा बचत की दर २०% तक पहुँच जाती है। आधुनिक प्राविधियों के इष्टतम उपयोग द्वारा राष्ट्रीय आय की वृद्धि का क्रम जारी रहना है और जनसंख्या की वृद्धि को अपेक्षा आय-वृद्धि की दर अधिक हो जाती है। रोस्टव के मतानुसार साधारणतया स्वयं-स्कृत अवस्था से परिपक्वता की स्थिति तक पहुँचने में किसी देश को ६० वर्ष लग जाने हैं।

विकास की अन्तिम अवस्था उच्च-स्तरीय उपभोग (The Age of High Mass Consumption) की होती है। प्रथम तीन अवस्थाओं में उन वस्तुओं के उपयोग को बिलासिता माना जाता है।

### (५) उच्चस्तरीय उपभोग की अवस्था

पाचवीं और अन्तिम अवस्था में वे ही सामान्य वस्तुएँ बन जाती हैं और सर्व साधारण उनका उपयोग करने की स्थिति में हो जाता है। इसके पूर्व की दशाओं में उत्पादन (उद्योगों व कृषि में) की वृद्धि का उपभोग की अपेक्षा अधिक प्राथमिकता दी जाती है लेकिन इस अवस्था में उपभोग की वस्तुओं की उपलब्धि साधारण मूल्यों पर होने लगती है।

भारत इनमें किस अवस्था में है ?

यदि विश्व के विभिन्न देशों की ओर दृष्टिपात किया जाय तो हमें ऐसा अनुभव होगा कि समुक्त राज्य अमरीका, जापान, फ्रांस, इंग्लैंड, कनाडा, यूजीलैंड, आस्ट्रेलिया तथा पश्चिमी यूरोप के देश पाचवीं अवस्था तक पहुँच चुके हैं। रोस्टव ने कहा कि १९ वीं शताब्दी में स्वयं-स्कृत अवस्था तक पहुँचने वाले देश इस प्रकार के

स० रा० अमरीका (१८५०), ब्रिटेन (१८८०), फ्रांस (१८३०) तथा जापान (१८७५)।

भारत के लिए उनका मत था कि इस देश में १९५० के बाद स्वयं-स्कृत अवस्था प्रारम्भ हुई। परन्तु यह अभी तक स्पष्ट नहीं हो सका है कि भारत इनमें से विकास की किस अवस्था में है ? हमारी विदेशों पर निर्भरता बढ़ती जा रही है तथा चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में भी कुल विनियोग का पाचवें से अधिक भाग विदेशी सहायता के रूप में हमें लेना होगा।

परन्तु दूसरी ओर उपभोग्य वस्तुओं की तजी में बढ़ती हुई उपलब्धि इस बात का संकेत भी देती है कि भारत में पाचवीं अवस्था यानी उच्च स्तर के उपभोग की अवस्था भी विद्यमान है। परन्तु इससे भी विभिन्न स्थिति यह है कि आज भी कृषि तथा हस्तकलाओं के एक बड़े क्षेत्र में परंपरागत प्राविधि द्वारा उत्पादन किया जाता है और इस क्षेत्र का वास्तु जगत से नाम मान को ही सबन्य दिखाई देता है। कुल मिलाकर यह निष्कर्ष दिया जा सकता है कि भारत रोस्टव द्वारा

प्रस्तुत आर्थिक अवस्थाओं में किसी एक अवस्था में नहीं है अपितु प्रथम से लेकर पाचवी तक सभी अवस्थाओं के लक्षण यहाँ विद्यमान हैं। इसीलिए भारतीय अर्थव्यवस्था के प्रमुख लक्षणों के विश्लेषण की आवश्यकता अनुभव की जाती है।

**भारतीय अर्थव्यवस्था के प्रमुख लक्षण :**

भारतीय अर्थव्यवस्था में वे सभी लक्षण विद्यमान हैं जो अल्पविकसित देशों में विद्यमान होने चाहिए। अल्पविकसित देशों के प्रमुख लक्षण विभिन्न अर्थशास्त्रियों ने इस प्रकार बताए हैं :<sup>1</sup>

(१) निर्धनता (२) विकास की धीमी गति (३) वचत तथा विनियोग का निम्न स्तर (४) परम्परागत प्राविधि (५) सामाजिक चेतना का अभाव (६) निम्न जीवन स्तर (७) औद्योगीकरण का अभाव।

इनके अतिरिक्त देश-विशेष में और भी ऐसे घटक हो सकते हैं जो अर्थव्यवस्था के विकास को अवरोध करते हैं। हम इन्हीं सबके सदर्थ में भारतीय अर्थव्यवस्था की समीक्षा करेंगे।

(१) निर्धनता तथा प्रति व्यक्ति नीची आय—प्रो० हेगन ने प्रति व्यक्ति वार्षिक आय के आधार पर विश्व के सभी देशों को पाँच श्रेणियों में बाँटा है। प्रथम श्रेणी में एशिया, अफ्रीका तथा लेटिन अमरीका के वे देश हैं जहाँ प्रति व्यक्ति आय १०० डालर से कम है। एशियाई देशों में भारत, पाकिस्तान, बर्मा, अफगानिस्तान, चीन व नेपाल को सम्मिलित किया गया है। द्वितीय श्रेणी के देशों में प्रति व्यक्ति आय १०० से ३०० डालर तक है तथा एशिया के श्रीलंका एवं इंडोनेशिया सम्मिलित हैं। तृतीय श्रेणी के देशों में प्रतिव्यक्ति आय ३०० से ६०० डालर मानी गई है तथा इनमें पूर्वी यूरोप के देश मलेशिया, सिंगापुर तथा जापान सम्मिलित किए गए हैं। चौथी श्रेणी में पश्चिमी जर्मनी, बेल्जियम, फ्रांस, ब्रिटेन व इजरायल आदि देश रखे गये हैं जहाँ प्रति व्यक्ति आय ६०० से लेकर १२०० डालर है। अंतिम श्रेणी में मध्य पूर्व के कुवैत व कतार संयुक्त राज्य अमरीका, स्विट्जरलैंड, लक्जम्बर्ग, स्वेडन तथा कनाडा लिए गए हैं जहाँ प्रति व्यक्ति आय का औसत १२०० डालर से अधिक है। इस प्रकार आय की दृष्टि से भारत विश्व के अनेक देशों की अपेक्षा पिछड़ा हुआ है। आर्थिक नियोजन के प्रारंभ में (१९५०-५१ में) भारत में प्रति व्यक्ति आय ५० डालर (लगभग २५० रुपये) थी, परन्तु १९६७-६८ तक भी प्रति व्यक्ति आय ६७ डालर (३३६ रुपये) तक ही बढ़ सकी। १९६६-६६ के लिए प्रति व्यक्ति आय ३३१ रुपये ही अनुमानित की गई है।<sup>2</sup>

(२) विकास की धीमी गति—भारत का आर्थिक विकास मूलतः प्रकृति की कृपा पर निर्भर करता है। निम्न तालिका यह स्पष्ट करती है कि राष्ट्रीय आय की वृद्धि भारत में बहुत ही कम रही है।<sup>3</sup>

**वास्तविक राष्ट्रीय आय की वृद्धि (प्रतिशत-वार्षिक)**

प्रथम पंचवर्षीय योजना	२.३
द्वितीय पंचवर्षीय योजना	३.६
तृतीय पंचवर्षीय योजना	४.१
१९६५-६६	—५.७
१९६६-६७	१.१
१९६७-६८	८.९
१९६८-६९ (अनुमानित)	३.०

1. For details see —

- (a) Economics of under developed countries by Bauer & Yamey chapters 1 to 5.
- (b) Some facts about Income Levels & Economic Growth by E. E. Hagen in Review of Economics & Statistics February, 1960.
- (c) Leading Issues in Development Economics by G. M. Meier (1964) p. 8-12.

2. Economic Times February 22, 1969.

3. Economic Survey 1968-69

इस प्रकार विकास की ये दरें एक निराशाजनक चित्र ही प्रस्तुत करती हैं। दूसरी ओर जापान जमनी स० राज्य अमरीका आदि देश हैं जहाँ वास्तविक राष्ट्रीय आय की औसत वार्षिक वृद्धि ७ से १०% तक है। जापान में तो विकास की गति प्रगतिशील रूप में बढ़ रही है जबकि भारत में १९६८-६९ में विकास की गति द्वितीय व तृतीय योजना काल से भी कम थी।

(३) बचत तथा विनियोग का निम्न स्तर—प्र० रोस्टव ने स्वयं स्फूर्ति अवस्था के लिए यह माना था कि राष्ट्रीय आय का १०% नई पूँजी हेतु प्रयुक्त किया जाय तथा यह पूँजी देश में ही उपलब्ध होनी चाहिए। भारत में १९५०-५१ में कुल राष्ट्रीय आय का ७ से ८% ही विनियोग किया जाता था। बचत का अनुपात लगभग ५% था। १९६८-६९ के आर्थिक सर्वेक्षण के अनुसार १९६५-६६ में वह अनुपात १०% तक पहुँचने के बाद १९६७-६८ में ८% तक गिर गया। उस वर्ष विनियोग का अनुपात लगभग १४% था। इसका यह अर्थ हुआ कि हमें पूँजी निर्माण के लिए बाकी सीमा तक विदेशी सहायता पर निर्भर रहना पड़ रहा है। १९६८-६९ में राष्ट्रीय आय में बचत का अनुपात ९% था जिसे चौथी योजना के अंत तक १२-६% तक बढ़ाया जायगा। पर वह स्तर भी हमारे विनियोग के स्तर से नीचा रहेगा और फलतः हमें विदेशी पूँजी पर निर्भर रहना पड़ेगा।

(४) परम्परागत प्रार्विधि—भारतीय कृषि तथा उद्योग दोनों के क्षेत्र में जिस प्राविधि का उपयोग किया जाता है वह अत्यंत पुरानी है। यहाँ के ७५% खेत आकार में बहुत छोटे होने के कारण यंत्रोत्करण के लिए सवधा उपयुक्त नहीं है। उद्योगों के क्षेत्र में भी यहाँ स्वचालन की ओर हमारी प्रगति की रफ्तार बहुत ही धीमी है। सूती वस्त्र उद्योग के क्षेत्र में जहाँ हांगकांग व अमरीका के १००% कारखाने स्वचालित हैं भारत में १७-१८% कारखाने ही इस अवस्था को प्राप्त कर सके हैं। बूट के क्षेत्र में भारत के कारखाने पाकिस्तान की अपेक्षा पुराने तथा परम्परागत हैं। यंत्रोत्करण अत्यंत सीमित होने के कारण यहाँ उत्पादन प्रक्रिया में समय तथा श्रम अधिक लगता है तथा उत्पादन लागत भी ऊँची आती है। उदाहरण के लिए प्रति श्रमिक सूती वस्त्र का उत्पादन भारत की अपेक्षा अमरीका में ६ गुना किनलैंड में तीन गुना ब्रिटेन में १७ गुना व हांगकांग में २ गुना है।  
(See the Pamphlet—op cit p 23)

(५) सामाजिक चेतना का अभाव—जाति प्रथा तथा मयकत परिकार प्रणाली के रूप में भारत में ऐसी सामाजिक मर्यादा है जिन्होंने व्यापक स्तर पर अयथवस्था का प्रभावित किया हुआ है। वस्तुतः शिक्षा के अभाव में जनसाधारण का दृष्टिकोण सकीए बना रहा है। श्रम की गतिशीलता नहीं बढ़ पाती और दूसरी ओर कुट्ट ही क्षेत्रों में श्रम का केन्द्रीकरण होने के कारण बेकारी एवं अथ बेकारी का समस्याएँ उत्पन्न हो जाती हैं। सामाजिक प्रथाओं पर (विवाह मृत्यु भोज मुँज जाति) पर्याप्त अयथव्य होता है और अधिकांश लोग ऋण के भार में दबे रहते हैं।

(६) निम्न जीवन स्तर—जीवन स्तर माभारणतया आय पर निर्भर करता है। चूँकि भारत में प्रति व्यक्ति औसत आय ही बहुत कम है यहाँ जीवन स्तर भी बहुत नीचा है। प्रति व्यक्ति खाद्यान्नों का औसत उपभोग भारत में २२०० कैलोरी ही है जबकि एक स्वस्थ तथा कार्यशील व्यक्ति को दैनिक भोजन में २७०० से ३००० कैलोरी की आवश्यकता है। वस्त्रों का औसत उपयोग (वार्षिक) भारत में १५ से १६ मीटर है जबकि एक व्यक्ति को भारत जैसी जलवायु के अंतर्गत १५ से २० मीटर वार्षिक का न्यूनतम आवश्यकता है।

स्वायं उपभोग्य की वस्तुओं का उपयोग (औद्योगिक) भी भारत में बहुत कम है। रेडियो का औसत उपयोग भारत में अथ दशों की अपेक्षा किन्तु कम है यह निम्न तालिका से स्पष्ट होता है<sup>१</sup>

### (प्रति रेडियो जनसंख्या)

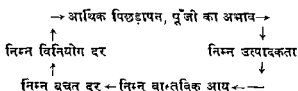
भारत ५०० पाकिस्तान ४१० आस्ट्रेलिया ४ इंग्लैंड तथा जापान २७ अमरीका ०८। भारत में १० हजार व्यक्तिना के पीछे एक ट्रांस्मिटर है जबकि अमरीका में ६६७

व्यक्तियों के पीछे तथा कनाडा में ८५० व्यक्तियों के पीछे एक डाक्टर है।<sup>1</sup> इसी प्रकार सीमेंट, शकर और अन्य बहुत सी वस्तुओं का औसत उपभोग भारत में अन्य देशों की अपेक्षा बहुत कम है। जीवन स्तर नीचा होने के कारण यहाँ थर्मिकों की कार्य क्षमता भी बहुत नीची है।

(७) औद्योगीकरण का अभाव—किसी भी देश में औद्योगीकरण की सीमा का अनुमान वहाँ राष्ट्रीय आय में उद्योगों के योगदान से लगाया जाता है। भारत में १९५०-५१ में राष्ट्रीय आय का आधे से अधिक भाग कृषि से प्राप्त होता था और उद्योगों में प्राप्त आय का अनुपात १७% था। १९६७-६८ में कृषि से प्राप्त आय का अनुपात ४६% और उद्योगों से प्राप्त आय का अनुपात १८% हो गया। इसका यह अर्थ हुआ कि उद्योगों का भारतीय अर्थव्यवस्था में योगदान बहुत कम है। विकसित देशों में यह अनुपात ३५ से ४०% रहता है।

यद्यपि पिछले पंद्रह वर्षों में आधारभूत उद्योगों जैसे रसायन, इस्पात, भारी इंजीनियरिंग आदि उद्योगों का पर्याप्त विकास हुआ है, फिर भी देश की जनसंख्या व क्षेत्र को देखते हुए आज भी देश में वह वातावरण नहीं बन सका है जो वृहत् स्तरीय उद्योगों के द्रुत एवं सतुलित विकास हेतु आवश्यक है। यही नहीं, कृषि पर निर्भर जनसंख्या का अनुपात देश की जनसंख्या का दो तिहाई है जब कि बड़े उद्योगों में कार्यशील जनसंख्या का १०% अनुपात भी नहीं है। बड़े उद्योगों, खानों, निर्माण और विद्युत-सृजन में भारत की कुल जनसंख्या का ११.४% अनुपात सख्त है जबकि विश्व के कुछ महत्वपूर्ण देशों में यह अनुपात इस प्रकार है<sup>2</sup> (प्रतिशत में) (१९६५ में)—पश्चिमी जर्मनी ४८.४; ब्रिटेन ४५.२; इटली ४०.४, आस्ट्रेलिया ३६.३, जापान ३१.५ तथा कनाडा ३२.३। यहाँ तक कि श्री लंका, कोरिया, ईरान, सं० अरब गणराज्य तथा पोलैंड जैसे अल्प-विकसित देशों में भी औद्योगिक श्रम-जोड़ियों की संख्या भारत से अधिक है।

(८) आर्थिक कुचक्र—मिएर तथा वाल्डविन के मत में अल्पविकसित देशों में आर्थिक कुचक्र भी आर्थिक विकास को अवरुद्ध करते हैं। इन आधारभूत कुचक्रों को वे इस प्रकार चित्रित करते हैं।<sup>3</sup>



जब तक ये कुचक्र हैं और आंतरिक या बाह्य माध्यमों से इन्हें तोड़ नहीं दिया जाता विकास नहीं होगा। भारत में दुर्भाग्य से यह कुचक्र अर्थव्यवस्था के अनेक क्षेत्रों में आज भी विद्यमान हैं तथा विकास की धीमी गति का यहाँ मुख्य कारण है।

(९) जनसंख्या का भार—भारत विश्व के उन देशों में से एक है जहाँ जनसंख्या-विस्फोट की समस्या भयंकर रूप लिए हुए है। बहुधा आर्थिक विकास के साथ-साथ देश की जनता का दृष्टिकोण भौतिकवादी होता जाता है तथा अधिकांश लोग उच्चतर जीवनस्तर की ओर प्रवृत्त होते हैं। यही कारण है कि आर्थिक विकास के साथ-साथ सामान्यतः जनसंख्या की वृद्धि दर में कमी होती है।

परन्तु भारत में इसके विपरीत स्थिति दिखाई देती है। १९५०-५१ के पूर्व जनसंख्या की वृद्धि दर १% से १.२% प्रतिवर्ष रही थी परन्तु इसके बाद इसमें प्रगतिशील दर से वृद्धि हुई है तथा १९६१ के बाद से यह २.५% के लगभग चल रही है। कृषि में जो भारत का सबसे बड़ा व्यवसाय है, उत्पादन की वृद्धि दर जनसंख्या की अपेक्षा कम है। यही कारण है कि भारत में खाद्यान्न एवं कच्चे माल का घोर अभाव सर्वत्र दिखाई देता है। बेकारी तथा अर्धबेकारी की समस्याएँ

1. Ibid February 24, 1969

2. See Commerce Annual Number 1968 p. 274

3. Meier & Baldwin : Economics of Development (Asia) pp. 324-26



भी जनसंख्या को आसानी से बढ़ा देने के ही परिणाममान हैं। वॉल्फ तथा सुफ्रिन ने लिखा है "बैंकारी तथा अर्धबैंकारी के कारण भारत में प्रतिवर्ष इतने थम-वप नष्ट होने हैं जितने कि अमरीका के समान श्रमिक मिलकर उत्पादक कार्यों में लगाते हैं।<sup>1</sup> जितनी समूचे आस्ट्रेलिया की जनसंख्या है उतनी तो भारत में जनसंख्या की वार्षिक वृद्धि ही हो जाती है।

(१०) साहस का अभाव—भारत में इन सब लक्षणों के बावजूद आर्थिक विकास की गति काफी अधिक हो सकती थी यदि यहां के लोगों में साहस का भावना होती। भारत प्राकृतिक साधनों की दृष्टि से एक सम्पन्न देश है और इनके सीमित उपयोग का एक मात्र कारण ही आवश्यक पूंजी तथा साहस की कमी है। १९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में तथा स्वतंत्रता के पूर्व तक विदेशी पूंजीपतियों ने यंजी का विनियोग कच्चे उद्योगों का विकास किया। भारतीय पूंजीपतियों में केवल कुछ ही लोगों ने इस क्षेत्र में पदापण किया। परन्तु कुल मिलाकर विदेशी पूंजीपतियों के साहस की भारी कामत हमें चुकानी पड़ी।

आजादी के बाद भी भारतीय उद्योगपतियों में जोखिम लेने की प्रवृत्ति का पर्याप्त विकास नहीं हो सका और इसीलिए प्राकृतिक साधनों का आशानुसार विदोहन नहीं हो सका। जर्मनी तथा जापान द्वितीय महायुद्ध के बाद बुरी तरह नष्ट हो गए थे परन्तु वहाँ के निवासियों के अदम्य साहस के कारण १५ वर्ष के भीतर उन्होंने अपने खोए हुए बर्तमान को ही प्राप्त नहीं कर लिया अपितु आज उनके विकास की दर बहुत अधिक है।

भारत में परिवहन व संचार साधनों के माध्यमों का पर्याप्त विकास नहीं हो सका है।<sup>2</sup> सड़कों तथा रेलों की दृष्टि से हमारा देश विश्व के अन्य देशों की तुलना में बहुत पीछे है। परिवहन के साधन औद्योगिक तथा कृषि आदि के विकास हेतु एक आवश्यक बात है। जब तक यातायात के साधनों का पर्याप्त विकास नहीं होता औद्योगिक विकास की सम्भावनाएँ भी सीमित रहेगी। जापान व मयुक्त राज्य अमरीका में जहाँ १०० बगमील क्षेत्र के पीछे क्रमशः ४०० व ११० मील लम्बी सड़क है भारत में कच्ची सड़कों को मिलाकर भी यह अनुपात केवल ४७ मील है।

(११) विनिमय व्यवस्था का सीमित होना—विश्व के अन्य देशों में जहाँ उत्पादन विनिमय के लिए किया जाता है भारत के अधिकांश व्यक्ति विदेशी मुद्रा से कृषक स्वयं के उपयोग की चिन्ता पहले करते हैं। यही कारण है कि खाद्यान्न के उत्पादन का केवल १/३ भाग बाजार में विक्रम को जाता है।

गैर कृषि क्षेत्र में सलग्न व्यवस्था में अधिकांश ग्रामाज्याग में लगे हुए हैं जो कृषकों की ज़रूरतें ही पूरी करते हैं। गाँवों में इन सेवाओं के बदले मुद्रा के स्थान पर जिस प्राप्त होती है। इस प्रकार कृषि उपज के अतिरिक्त ग्रामोद्योगों के क्षेत्र में भी विनिमय व्यवस्था भारत में बहुत सीमित है।

(१२) आय तथा सम्पत्ति का विषम वितरण<sup>3</sup>—हमारी पञ्चवर्षीय योजनाओं में समाजवादी समाज की रचना का लक्ष्य निर्धारित किया गया है। इसके बावजूद धन तथा आय का वितरण काफी विषम है। ३० पी० सी० महलनबीस ने बताया कि देश के १४% परिवार कुल आय का ५०% भाग प्राप्त करते हैं। सम्पत्ति का वितरण शहरों की अपेक्षा गाँवों में अधिक विषम है। २०% श्रेष्ठ परिवार भूमिहीन हैं जबकि उच्च श्रेणियों के कृषकों के पास कृषि क्षेत्र का ४०% केन्द्रित है। शहरों में केवल ५% परिवारों के पास कुल शहरी सम्पत्ति का ५२% केन्द्रित है जबकि २०% निचले वर्ग के पास कोई सम्पत्ति नहीं है।

1 C Wolf and S C Sufria—Capital Formation and Foreign Investment in Under developed areas (1955) pp 13 14

2 भारत में मात्र १९६६ तक कुल ट्रकों की संख्या ३ लाख व वसा की संख्या ३५ हजार थी। ५२ करोड़ व्यक्तियों के पीछे ट्रकों व वसा की यह संख्या बहुत कम है। इस समय देश में केवल ११ लाख टेलीफोन व १ लाख के लगभग पोस्ट ऑफिस थे। इस प्रकार संचार सुविधाएँ भी हमारे देश में बहुत निराशाजनक स्थिति में हैं।—(See Yojna, April 20, 1969)

3 Based on Mahalanobis Committee Report—(1964)

पूँजी के निर्माण, निम्न स्तरीय कार्यक्षमता और साहस की कमी के लिए आय तथा सम्पत्ति के वितरण की विषमता भी काफी सीमा तक उत्तरदायी है ।

भारत इन्हीं सब कारणों से अब भी विकास की उस अवस्था तक नहीं पहुँच सका है जो हमारे प्राकृतिक साधनों और धर्मशक्ति (जनसंख्या) को देखते हुए यहाँ काफी समय पूर्व ही प्राप्त कर ली जानी चाहिए थी । सनिज पदार्थों के क्षेत्र में लोहे की दृष्टि से भारत का स्थान विश्व में चौथा, मैगनीज की दृष्टि से तीसरा, अभ्रक की दृष्टि से प्रथम तथा कोयले की दृष्टि से सातवाँ है । कृषि क्षेत्र की दृष्टि में भारत का स्थान विश्व में पाचवाँ है । भारत में जल तथा वन सम्पदा पर्याप्त है । परन्तु इन सबके वावजूद उपरोक्त परिस्थितियों के कारण हमारे प्राकृतिक साधनों का उपयोग समुचित रूप में नहीं हो पाता तथा भारत की जनता निर्धनता-ग्रस्त है ।<sup>1</sup> इसीलिए यह कहा जाता है कि "भारत एक धनी देश है जहाँ निर्धन लोग निवास करते हैं ।"

परन्तु यह एक प्रसन्नता की बात है कि पिछले कुछ वर्षों से विकास के मार्ग में अवरोध उत्पन्न करने वाले ये घटक जर्जरित होते जा रहे हैं, तथा प्रगति का मार्ग प्रशस्त होता दिखाई दे रहा है । हमारी इस यात्रा में बाधाएँ अबश्य हैं, पर पचास करोड़ भारतवासियों की निष्ठा एवं श्रम इन्हे दूर कर सकेगा, इसमें कोई सन्देह नहीं है । भारत भले ही आज अल्पविकसित देश हो, निकट भविष्य में विश्व के विकसित देशों में इसकी गणना हो सकती है । पर इसके लिए हमें उपयुक्त राजनैतिक सामाजिक एवं आर्थिक वातावरण का निर्माण करना होगा । वर्तमान में जो राजनैतिक वातावरण है वह आर्थिक विकास के प्रतिकूल ही है और हमारा यह दृढ़ विश्वास है कि उपयुक्त राजकीय नीतियाँ तथा उनका निष्ठापूर्ण कार्यान्वयन किसी भी देश के आर्थिक पिछड़ेपन को अल्पकाल में ही दूर करने में समर्थ हो सकता है ।

---

1. विस्तार के लिए प्राकृतिक सम्पदा का अध्याय देखिए ।

## भारत की प्राकृतिक स्थिति एवं प्राकृतिक साधन (Natural Environment & Natural Resources)

### प्रारम्भिक

किसी भी देश का आर्थिक विकास उस देश की प्राकृतिक स्थिति एवं प्रकृति द्वारा दिए गए भौतिक तथा अभौतिक साधनों पर निर्भर करता है। डा० वीरा एन्स्टे ने ठीक ही कहा है कि ये साधन ही मुख्यतः किसी देश की उपज लोगों के व्यवसाय एवं जनसंख्या के घनत्व तथा वितरण को निर्धारित करते हैं।<sup>1</sup> संयुक्त राज्य अमरीका इंग्लैण्ड जर्मन तथा जपान अपने प्राकृतिक व भौतिक साधनों की प्रचुरता एवं अनुकूलता के ही कारण विश्व के प्रमुख देशों में गिने जाते हैं। भारत में विसर्पित ब्राजील एवं अफ्रीका के देशों के विकास के पथ पर अग्रसर होने के लिए आर्थिक नियोजन का इसीलिए आश्रय ले रहे हैं कि इन देशों में भी प्रकृति उदार रही है। आज तक इनके अल्पविकसित रहने का कारण राजनैतिक व सामाजिक परिस्थितियों की प्रतिकूलता रही है लेकिन अब निश्चय ही इनके विकास की सभावनाएँ उज्ज्वल हो उठी हैं।

खनिज पदार्थ मिट्टी वन जन शक्ति तथा जलवायु पर ही देश का क्षेत्रीय व औद्योगिक विकास निर्भर करता है। भारत के मानचित्र को यदि गौर से देखा जाय तो पता चलता है कि इस विनाल देश में प्राकृतिक दृष्टि से एक विचित्र विविधता है। उत्तर के बर्फ से ढके हुए पहाड़ों के विपरीत दक्षिण की चिलचिलाने वाली हुई गर्मी तथा राजस्थान के मरुस्थल के विपरीत आसाम के घने जंगल—कैसा विरोधाभास है? विश्व के कम ही देशों की प्रकृति में इतनी विविधता पाई जाती हो।

भारत की स्थिति भारत एशिया महाद्वीप के दक्षिण पूर्व में विषुव रेखा से ८°४' अक्षांश उत्तर से लेकर ३७°६' अक्षांश उत्तर में तथा ६८°७' से ९०°५' पूर्वी देशान्तर में बसा हुआ है। कर्क रेखा इसे दो बराबर भागों में बाँटती है और इस प्रकार इसका उत्तरी भाग शीतोष्ण तथा दक्षिणी भाग उष्ण कटिबंध में स्थित है।

भारत का वर्तमान क्षेत्रफल लगभग १२ लाख ६० हजार वर्गमील है। प्रकृति ने हिमालय को पर्वत शृंखलाएँ देकर इस देश को शेष एशियाई महाद्वीप से अलग कर दिया है। भारत की विशालता तथा प्रकृति की विविधता के कारण ही इसे उप महाद्वीप (Sub continent) कहा जाता है।

भौगोलिक दृष्टि से भारत की स्थिति अत्यन्त अनुकूल है। पूर्वी गोलाध के बितरुन बीच में आ जाने से भारत का विदेशी व्यापार विदेशों से सुगमतापूर्वक हो सकता है। दक्षिण में हिन्द

महासागर तथा दक्षिण-पूर्व व दक्षिण-पश्चिम में त्रयश बंगाल की खाड़ी एवं अरब सागर के आने से भारत को अनेक प्राकृतिक बन्दरगाह प्राप्त हो गए हैं, जिनसे विदेशी व्यापार में अत्यधिक महायत्ना मिलती हैं। पूर्वी तथा पश्चिमी मार्गों से भारत विश्व के सभी देशों से समुद्री यातायात की व्यवस्था कर सकता है।

भारत की स्थिति  $28^{\circ}$  अक्षांश से  $36^{\circ}6'$  अक्षांश तक होने के कारण यहाँ अनेक प्रकार की जलवायु मिलती है। जिसके कारण यहाँ सभी प्रकार की फसलें उत्पन्न की जा सकती हैं।

### भौगोलिक खंड

भारत को मुख्यतः चार भौगोलिक खण्डों में बाँटा जाता है—

१. हिमालय का पर्वतीय क्षेत्र—इस क्षेत्र में भारत के उत्तरी भाग में स्थित वह पर्वतीय प्रदेश सम्मिलित है जो उत्तर में पामीर के पठार से लेकर पूर्व में आसाम की सीमा तक फैला हुआ है। हिमालय पर्वत माला को तीन श्रेणियों में विभक्त किया जा सकता है; मुख्य हिमालय, हिमालय की उत्तरी पश्चिमी शाखा तथा हिमालय की दक्षिण-पूर्वी शाखा। यह विभाजन पर्वत माला की विभिन्न क्षेत्रों की ऊँचाई के आधार पर किया गया है। विश्व की सबसे ऊँची पर्वत-मालाएँ जैसे एवरेस्ट, कंचनजंगा, धवलगिरी आदि मुख्य हिमालय के अन्तर्गत ही आती हैं। मुख्य हिमालय से गंगा, ब्रह्मपुत्र, सिंधु तथा अनेक बड़ी नदियाँ निकलती हैं, जो इस प्रदेश के दक्षिण में स्थित मैदानों को जल प्रदान करती हैं।

भारत के आर्थिक विकास में हिमालय का सर्वाधिक योगदान रहा है। इससे निकलने वाली नदियाँ स्थायी (Perennial) हैं क्योंकि हिमालय पर जमी वर्ष हिम-नदियों के रूप में पिघल-पिघलकर नदियों में निरन्तर पानी देती रहती हैं। इससे वर्ष-भर गंगा-सिंधु के मैदानों में कृषि-हेतु पर्याप्त जल मिलता रहता है। यहीं नहीं, उत्तरी भारत के प्रदेशों में पर्याप्त वर्षा होने का कारण भी हिमालय की स्थिति ही है, क्योंकि ये पर्वत-मालाएँ वर्षा की हवाओं को उत्तर की ओर जाने से रोकती हैं। उत्तरी भारत के प्रदेशों मुख्यतः पंजाब, उत्तर प्रदेश, बिहार व बंगाल के हरे-भरे, खेतों की रक्षा भी हिमालय एक प्रहर की भाँति करता है क्योंकि हिमालय एक अभेद्य दीवार की भाँति उत्तर की सूखी एवं ठण्ठी हवाओं को आने से रोकता है। हिमालय के जंगलों में मूल्यवान लकड़ी व अन्य उपयोगी वस्तुएँ उपलब्ध होती हैं।

हिमालय के निचले पहाड़ी ढालों पर चाय की खेती होती है जिससे भारत को पर्याप्त विदेशी विनिमय प्राप्त होता है। सर जोशिया स्टैप ने ठीक ही कहा है कि भारतीय कृषि (विशेष रूप से उत्तरी प्रदेशों में) की प्रगति का मुख्य उत्तरदायित्व हिमालय पर ही है।<sup>1</sup>

२. गंगा और सिन्धु का मैदान—हिमालय की पर्वतमालाओं से दक्षिण में स्थित, विश्व के सबसे अधिक उपजाऊ मैदानों में एक, गंगा-सिन्धु का मैदान है। पाकिस्तान के अलग हो जाने के बाद इस मैदान की लम्बाई लगभग १५०० मील रह गई है तथा चौड़ाई लगभग २०० मील है। इस मैदान की मिट्टी दोमट मिट्टी कहलाती है, जो अत्यधिक उपजाऊ है और गंगा, यमुना, गडक, घाघरा, कोसी तथा ब्रह्मपुत्र नदियों के कारण इस मैदान में कृषि के लिए पर्याप्त जल प्राप्त हो जाता है। अत्यन्त विशाल होने के कारण इस मैदान में विभिन्न प्रकार की जलवायु पाई जाती है, इसीलिए गेहूँ, चावल, गन्ना, जूट, चाय और विविध प्रकार की फसलें पैदा होती हैं। समतल होने के कारण इस मैदान में रेलों, नहरों व सड़कों का जाल बिछा हुआ है। अत्यन्त प्राचीन काल से ही यह मैदान कृषि, दस्तकारियों तथा घनी जनसंख्या के लिए प्रसिद्ध रहा है। इतिहास के जानकार सिन्धु-घाटी की सभ्यता का उदाहरण इसी मैदान की पुरातन सभ्यता के रूप में प्रस्तुत करते हैं।

१९४७ के बाद देश का विभाजन हो जाने के कारण सिन्धु तथा उसकी सहायक नदियाँ पाकिस्तान में चली गईं और इसलिए इस मैदान के महत्व पर काफी प्रभाव पड़ा।

३. दक्षिण का पठार—गंगा-सिन्धु के मैदान से दक्षिण में यह पठार या प्रायद्वीप स्थित है। इसे प्रायद्वीपीय पठार भी कहा जाता है। समुद्र के किनारे-किनारे यह दक्षिण तक चला गया है।

1. Sir Joshua Stamp—Indian Geography.

इस पठार में अरावली, विन्ध्याचल, सतपुड़ा व अनेक छोटी पर्वत श्रेणियाँ हैं, जिनकी ऊँचाई ५०० फुट से ९००० फुट तक है। इस पठार में अनेक नदियाँ मिलती हैं जिनमें नर्मदा, ताप्ती, कावेरी, कृष्णा, महानदी और गोदावरी मुख्य हैं। पठार अत्यन्त ऊँच-खावड़ है तथा इससे निकलने वाली नदियाँ बरसाती नदियाँ होने के कारण अधिक उपयोगी नहीं रही, यद्यपि स्वतन्त्रता के पश्चात् इन नदियों के प्रवाहों से विद्युत् शक्ति उत्पन्न करने के प्रयास किए जा रहे हैं।

दक्षिण के पठार का उत्तरी पूर्वी भाग घने जंगलों से ढका हुआ है और यहाँ आज तक भी जंगली जातियाँ निवास करती हैं। यद्यपि इसी प्रदेश में पर्याप्त लोहा व मैंगनीज उपलब्ध है। पर घने जंगलों तथा यातायात के साधनों के अभाव में आजादी के पहले तक इसका समुचित उपयोग नहीं हो सका।

प्रायद्वीप के उत्तरी पश्चिमी भाग में लावा से बनी हुई काली मिट्टी उपलब्ध है, जो कपास के लिए अत्यधिक उपयोगी है। यही प्रदेश गताब्दियों से कपास उत्पन्न करता रहा है तथा प्राचीन समय में भारत के सुप्रसिद्ध वस्त्रों का निर्माण मुख्यतः भारत के इसी प्रदेशों में उत्पन्न होने वाली कपास से होता था। आज भी भारतीय उद्योगों में दम्भ उद्योग सबसे बड़ा है और उसका श्रेय इसी प्रदेश को दिया जा सकता है।

लेकिन इस प्रायद्वीप का अधिकांश भाग ममत्तल तथा उपजाऊ नहीं है और इसीलिए कृषि यातायात के साधनों अथवा उद्योगों का यहाँ विकास नहीं हो सका तथा जनसंख्या भी उत्तर के मैदानों की अपेक्षा कम रही है।

४. पूर्वी तथा पश्चिमी तट—दक्षिण के पठार के पूव एवं पश्चिम में समुद्र के किनारे-किनारे मैदानों की जो पट्टियाँ हैं, उन्हें पूर्वी तथा पश्चिमी तट कहा जाता है। पश्चिमी तट अरब सागर व पश्चिमी घाट के बीच है। इनका मैदान पूर्वी तट की अपेक्षा कम चौड़ा है तथा इस तट के दक्षिणी भाग में औसतन १०० इंच वर्षा साल-भर में ही होती है। मैदानी इलाकों में नारियल, गरम मसाले प्रचुर मात्रा में पैदा होते हैं। इस तट के उत्तरी भाग की काकण तथा दक्षिणी भाग को मलाबार कहते हैं।

पूर्वी तट पश्चिमी तट की अपेक्षा अधिक चौड़े है। यह तट पूर्वी घाट तथा बंगाल की खाड़ी के बीच स्थित है। नदियाँ (जिनमें गोदावरी, कृष्णा, कावेरी तथा महानदी मुख्य हैं) के मुहानों पर सुन्दर वन हैं जिनकी लकड़ी दियासलाई उद्योग के लिए उपयोगी है। मैदानी इलाकों में चावल, जूट व गन्ने की पर्याप्त मात्रा में पैदा की जाती है।

### भारत की जलवायु (Climatic Conditions)

हिमी भाग देश के लोगों की आर्थिक क्रियाएँ तथा जनसंख्या का घनत्व काफी सीमा तक वहाँ की जलवायु पर निर्भर करते हैं। प्राकृतिक साधन (भौतिक) प्रचुर मात्रा में होने पर भी तापक्रम एवं वर्षा की प्रतिफल परिस्थितियाँ उस देश के आर्थिक विकास में अवरोध उत्पन्न कर देती हैं।

भारत एक बहुत बड़ा देश है और इसीलिए यहाँ विभिन्न प्रकार की जलवायु का पाया जाना अस्वाभाविक नहीं है। उत्तरी प्रदेशों में विषुव रेखा से दूर होने तथा हिमालय पर्वतमाला के कारण तापक्रम दक्षिणी प्रदेशों की अपेक्षा कम रहता है। दक्षिणी प्रदेशों में बहुत गर्मी पड़ती है, जबकि उत्तरी प्रदेशों के पूर्वी भाग में गर्मी साधारण तथा पश्चिमी भाग में रेगिस्तान होने के कारण मीसम शुष्क तथा गर्म रहता है।

वर्षा—वर्षा की दृष्टि से भारत के अधिकांश प्रदेशों की स्थिति अत्यन्त विचित्र रही है। आसाम के चैरापूजी नामक स्थान पर लगभग ५००" वर्षा वर्ष-भर में होती है जबकि पश्चिम में राजस्थान के कुछ भागों में यह औसत १०" से भी कम है। बंगाल, आसाम, पश्चिमी घाट और समुद्र तट में वर्षा का वार्षिक औसत १००" के लगभग है। उत्तर प्रदेश, गुजरात, महाराष्ट्र, मध्य व आंध्र प्रदेशों में वर्षा का औसत ५०" से ७०" तक है। पंजाब तथा राजस्थान के कुछ इलाकों में वर्षा १५" से भी कम होती है। राजस्थान का पार का रेगिस्तान अनुपजाऊ एवं सूखा क्षेत्र है।

जलवायु (ताप एवं वर्षा) की विविधता के कारण भारत के विभिन्न भागों में विविध प्रकार की फसलें उत्पन्न की जाती हैं तथा अनेक प्रकार की वनस्पति मिलती है। जिन क्षेत्रों में वर्षा बहुत कम होती है वे क्षेत्र आर्थिक दृष्टि में अधिक उन्नत नहीं हैं। यहाँ यह बताना अधिक उपयुक्त होगा कि आज भी भारत के अधिकांश कृषक प्रकृति पर या मानसून पर ही निर्भर करते हैं और इस प्रकार भारतीय कृषि (या यह कहना अतिशयोक्ति नहीं होगा कि भारतीय अर्थव्यवस्था) का भाग्य काफी सीमा तक वर्षा के साथ ही जुड़ा हुआ है। एक विशेष बात भारत की मानसून में है और वह यह कि यहाँ वर्षा वर्ष में दो या तीन महीने ही होती है तथा जाड़े में फसल (रबी) उत्पन्न करने के लिए पानी की आवश्यकता साधारणतया पूरी नहीं हो पाती। बहुत प्राचीन समय से ही कुएँ, तालाब अथवा नहरों को इस कार्य के लिए प्रयुक्त किया जाता रहा है। पर आवश्यकता को देखते हुए ये साधन अपर्याप्त रहे हैं। वीरा एन्स्टे ने ठीक ही कहा है कि किसी भी क्षेत्र की औसत वर्षा नहीं, अपितु उस औसत से कम अथवा अधिक वर्षा, तथा इसका समय अर्थव्यवस्था की दृष्टि से अधिक महत्वपूर्ण है।<sup>1</sup> आशा से कम वर्षा सूखा की स्थिति उत्पन्न कर देती है जबकि आवश्यकता से अधिक वर्षा फसल को नष्ट कर देती है। भारत वर्षा की इसी अनिश्चितता का आज तक शिकार रहा है, और इसीलिए बहुधा यहाँ सूखा अथवा अकाल की स्थिति उत्पन्न हो जाती है।

### भारत के भौतिक साधन

किसी भी देश के भौतिक साधनों में वहाँ की मिट्टियाँ, खनिज सम्पत्ति, वन तथा जल राशि को सम्मिलित किया जा सकता है। इन्हीं भौतिक साधनों की उपलब्धि तथा उपयोग की सीमा पर उस देश का आर्थिक विकास निर्भर रहता है। जहाँ तक एक कृषि-प्रधान देश का प्रश्न है, मिट्टियों का योगदान सर्वाधिक महत्वपूर्ण रहता है। देश की औद्योगिक प्रगति प्रधानतः खनिज पदार्थों की प्रचुरता द्वारा निर्धारित होती है। इसके विपरीत यदि किसी देश में मिट्टियाँ अत्यधिक उपजाऊ हों और माथ ही विपुल खनिज सम्पत्ति भी वहाँ उपलब्ध हो तो वह देश उनके सुनियोजित उपयोग द्वारा विकास के शिखर पर पहुँच सकता है।

सबसे पहले हम भारत की मिट्टियों का अध्ययन करेंगे।

#### मिट्टियाँ :

यह ऊपर बताया जा चुका है कि एक कृषि प्रधान देश का आर्थिक विकास बहुत सीमा तक मिट्टियों पर निर्भर करता है। भारत भी एक कृषि-प्रधान देश है और यहाँ के लगभग ७०% व्यक्तियों का भाग्य कृषि के साथ जुड़ा हुआ है। इसी दृष्टि से सबसे पहले हम इस देश की मिट्टियों का अध्ययन करेंगे।

भारत के विभिन्न भागों में पाई जाने वाली मिट्टियों में सामान्य रूप से नाइट्रोजन की कमी पाई जाती है और इसलिए इनकी उर्वराशक्ति आशानुरूप नहीं बढ़ पाती। देश की विभिन्न मिट्टियों को मोटे तौर पर दो श्रेणियों में विभक्त किया जा सकता है, (१) उत्तरी भारत की मिट्टियाँ तथा (२) प्रायद्वीप की मिट्टियाँ।

उत्तरी भारत की मिट्टियों में साधारणतया पीली मिट्टी, जिसे दुमट (Alluvial soil) मिट्टी भी कहा जाता है, पाई जाती है। यह मिट्टी उत्तर प्रदेश, पंजाब, बिहार, बंगाल, राजस्थान तथा दिल्ली के समीपवर्ती प्रदेशों में हिमालय से निकलने वाली नदियों, तथा अन्य नदियों के जमा की है। उत्तरी भारत के पश्चिमी इलाकों, (पंजाब तथा राजस्थान के भाग) में यह मिट्टी शुष्क तथा रेतीला अंश लिए हुए है और इसीलिए इन क्षेत्रों की मिट्टी को अधिक पानी की आवश्यकता होती है। पंजाब में पानी पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध हो जाता है, इसलिए वहाँ गेहूँ तथा गन्ने की प्रचुर मात्रा में खेती है। राजस्थान में सामान्यतः पानी का अभाव होने के कारण उ्वार, वाजरा, मक्का और इसी तरह के मोटे अनाज उत्पन्न किये जाते हैं।

उत्तर प्रदेश व बिहार में यह मिट्टी अपेक्षाकृत अधिक उपजाऊ है और इसीलिए इन प्रदेशों में गेहूँ व गन्ना की खेती अधिक लोकप्रिय है। बंगाल में इसके विपरीत इस मिट्टी में नमी है

1. Vera Anstey—Op cit., p. 16

तथा पीधों की जग का दृढ़ता पकड़ने की क्षमता है इसीलिए वहाँ जूट तथा चावल की खेती अधिक होती है।

गंगा नदी के मुहाने के समीप प्रचुर मात्रा में अत्यधिक मिट्टी जमा हो जाती है जिसमें नमी अधिक होती है और इसलिए इसमें जूट व चावल की खेती की जाती है।

उत्तरी प्रदेशों की इस मिट्टी में नाइट्रोजन की कमी तो है ही वगल व गंगा के मुहाने की मिट्टी को छोड़कर ह्यूमस की भी कमी है। यदि उपयुक्त खाद तथा पर्याप्त पानी की व्यवस्था की जाय तो इसमें मिट्टी गेहूँ चावल गन्ना जूट तिलहन तथा दालों के लिए सर्वोत्तम मिट्टी है।

**प्रायद्वीप की मिट्टियाँ** प्रायद्वीपीय मिट्टियों का इतिहास भारत में सबसे अधिक पुराना है। इन मिट्टियों में बहुत अधिक विविधता पाई जाती है। लेकिन छोटे तौर पर इन्हें चार भागों में बाटा जा सकता है साल मिट्टी काली मिट्टी लटेराइट मिट्टी तथा समुद्री तटों की मिट्टी।

**साल मिट्टी**—जिसे (Crystalline) मिट्टी भी कहा जाता है प्रायद्वीप के लगभग सम्पूर्ण पूर्वी उत्तरी पूर्वी एवं मध्यवर्ती इलाका में पाई जाती है। इनका रंग लाल हाने का प्रमुख कारण लोहे के जग (Ferric Oxide) का मिश्रण होना है। यह मिट्टी मद्रास मसूर दक्षिण पूर्वी महाराष्ट्र उड़ीसा छोटा नागपुर तथा आंध्र प्रदेशों में पाई जाती है। शुष्क पठारों पर यह मिट्टी कम गहरी ककरीला तथा कम उपजाऊ है। निचले मदानों में इसके विपरीत यह मिट्टी अधिक उपजाऊ है तथा इस क्षेत्र में इसका रंग गहरा लाल है। निचले मदानों में मिचार्डी की व्यवस्था द्वारा कपास चावल व गेहूँ की खेती होती है जबकि पठारों पर ज्वार बाजरा आदि की उपज होती है। साल मिट्टी में पोटाश व चूने की मात्रा पर्याप्त है पर नाइट्रोजन एवं ह्यूमस का अभाव है।

**काली मिट्टी**—काली मिट्टी ज्वालामुखी के तावा से बनी हुई मिट्टी है। महाराष्ट्र गुजरात मध्यप्रदेश के पश्चिमी इलाकों तथा मद्रास के दक्षिण भाग में यह मिट्टी पाई जाती है। इन मिट्टी में रासायनिक तत्व प्रचुर मात्रा में है—यद्यपि पोटाश की मात्रा बहुत कम है। इस मिट्टी में पीधों का जड़ों को मजबूती से पकड़ने की क्षमता है तथा कपास की खेती केवल इसी मिट्टी में ही सकती है। जिन प्रदेशों में मिट्टी गहरी है वहाँ उत्तम किस्म की कपास होती है। मध्य प्रदेश के माणवा क्षेत्र में पीली तथा काली मिट्टी का मिश्रण है और वहाँ कपास तथा गेहूँ दालों की खेती काफी लोकप्रिय है।

**लटेराइट मिट्टी**—इन मिट्टी का रंग भूरा होता है तथा यह छिद्रदार और चिकनी होती है। इस मिट्टी को जय स्फोदिज कहा जाता है क्योंकि इसमें जय (लोहा) स्फ (अल्यूमीनियम) उद (हाइड्रो आक्साइड) तथा जय (जय लज्जि) का मिश्रण होता है। इस मिट्टी में अम्ल अधिक मात्रा में होता है तथा उबरा गठित मिट्टी की गहराई पर निभर करती है। प्रायद्वीप के पूर्वी और दक्षिण के नीलगिरी तथा वगल व आसाम की निचली पहाड़ियों पर इस मिट्टी का बाहुल्य है। यह मिट्टी चाय की खेती के लिए सर्वोत्तम है। पर अनेक स्थानों पर इसकी गहराई कम होने के कारण मोटा अनाज उगाया जाता है।

**पूर्वी तथा पश्चिमी तटों की मिट्टी**—प्रायद्वीप के तटीय मदानों की कछारी मिट्टी दोमट की ही भाँति है। पूर्वी तट पर महानदी गोदावरी कृष्णा तथा कावेरी नदियों ने विपुल राशि में उपजाऊ मिट्टी जमा कर दा है जिस पर गन्ना चावल व जूट उगाया जाता है। पश्चिमी तट का दक्षिणी क्षेत्र (मलाबार) गरम मसानों व नारियल के लिए प्रसिद्ध है जबकि उत्तरी भाग में कपास चावल व गेहूँ की खेती होती है। समुद्री तटों की इस मिट्टी में नाइट्रोजन ह्यूमस व फास्फोरिक एसिड का अभाव है यद्यपि चूने व पोटाश की मात्रा पर्याप्त रहती है।

**मिट्टियों की समस्याएँ**—भारतीय मिट्टियों का अध्ययन बिना इनकी समस्याओं का अध्ययन किए अधूरा रह जाता है। (अ) सबसे बड़ी समस्या भारतीय मिट्टियों की है घटती हुई उपजाऊ शक्ति। सन्धिया से भूमि का निरन्तर बिना क्षतिपूर्क उबरक तत्व (खाद) दिये उपयोग होता रहा है। सबसे पहले १८९३ में बॉलिकर ने ब्रिनिंग सरकार को यह बताया कि सदियों से उपयोग में आ रही भूमि की उबरा शक्ति कम हो रही थी। उन्होंने राज्य द्वारा खाद की व्यवस्था

करने की सिफारिश की।<sup>1</sup> इसके ३५ वर्ष बाद १९२९ में शाही कृषि आयोग ने पुनः इस समस्या की ओर ब्रिटिश सरकार का ध्यान दिलाया। आयोग ने बताया कि भारत की अधिकांश मिट्टियों को उर्वराशक्ति निम्नतम सीमा तक पहुँच चुकी है और खाद के अभाव में अब इससे अधिक बुरी हालत इसकी नहीं हो सकती।<sup>2</sup>

१९३० में बंगाल की प्रांतीय बैंकिंग जाँच-समिति ने बताया कि भारतीय भूमि की उर्वराशक्ति निरन्तर उपयोग तथा उर्वरक खाद के अभाव में घट रही है। वाडिया व मर्चेंट ने इस सम्बन्ध में एक तालिका दी है, जो बहुत महत्त्वपूर्ण है। अकबर के युग से लेकर अब तक गेहूँ की उपज को प्रति एकड़ की तुलना करते हुए उन्होंने यह मत व्यक्त किया है कि भूमि को उर्वराशक्ति निरन्तर कम हो रही है।<sup>3</sup>

समय	गेहूँ की प्रति एकड़ उपज (पौण्ड में)
अकबर का शासन-काल	१,५५५
१८२७-४०	१,००० (सिचाई क्षेत्रों में) ६२० (बिना सिचाई के क्षेत्रों में)
१९१७-२१	१,२८० (सिचाई के क्षेत्रों में) ८४० (बिना सिचाई के क्षेत्रों में)
१९३१	१,००० (सिचाई के क्षेत्रों में) ६०० (बिना सिचाई के क्षेत्रों में)

डा० राधाकमल मुकुर्जी ने उत्तर प्रदेश के विषय में यही मत व्यक्त किया। बंगाल की बैंकिंग जाँच-समिति ने यह बताया कि १९०६-७ से लेकर १९२६-२७ तक विभिन्न फसलों की प्रति एकड़ उपज में निम्न प्रकार में कमी हुई।<sup>4</sup>

गेहूँ	१०%
चावल	११½%
चना	९%

इसी प्रकार १९३६-३७ व १९४५-४६ के आँकड़े दिए जा सकते हैं।<sup>5</sup>

गेहूँ	१२ ४%
चावल	१२ ४%
चना	१५%
कपास	५%

(उत्पादन में कमी) वाडिया-मर्चेंट

कमी	१९३६-३९ व १९५१-५२ के बीच
चावल (माफ)	१४ ४७%
गेहूँ	१० ७%
चना	१८ ४%
मूँगफली	११ २%

इसी प्रकार सर जॉन वॉयड और के मत में ह्यूमस की कमी के कारण प्रति एकड़ उपज निरन्तर कम ही रही है।<sup>6</sup>

1. J K Voleckar—Report on the Improvement of Indian Agriculture, pp. 40-41
2. Royal Commission on Agriculture, Report, P. 76
3. Wadia and Merchant—Our Economic Problems P 171
4. Report of the Bengal Provincial Banking Enquiry Committee PP. 21-22
5. C. B. Mamoza—Agricultural Problems of India P. 72
6. Sir John Boyd Orr—See Wadia and Merchant, Op cit P 172



(ब) खाद की समस्या—यह ऊपर बताया जा चुका है कि मिट्टियों में नाइट्रोजन व ह्यूमस के अभाव को दूर किया जा सकता है। इसी प्रकार खाद द्वारा मिट्टी की उर्वरा शक्ति को बढ़ाया भी जा सकता है।

१९६०-६१ के एक राष्ट्रसंघीय<sup>१</sup> (FAO) अनुमान के अनुसार भारत में प्रति एकड़ खाद की खपत २०५ पीण्ड थी, जबकि बहुत से देशों में यह मात्रा भारत की तुलना में बहुत अधिक थी। इस तथ्य की पुष्टि निम्न तालिका से की जा सकती है—

खाद की खपत (पीण्ड में)

नीदरलैंड	४०७
वैल्लियम	३३७
जापान	२५४
भारत	२०५
जर्मनी	१७२
ब्रिटेन	६६
स० अरब गणराज्य	४६
अमरीका	२१

यह उपरोक्त रिपोर्ट में स्पष्ट किया गया कि यद्यपि कृषिप्रदेशों में भारत से भी कम खाद प्रयुक्त की जाती है, पर उत्तम किस्म की खाद होने तथा कृषि-प्रणाली के श्रेष्ठतर होने के कारण वहाँ उत्पादन अधिक होता है। आज भी प्रति एकड़ रासायनिक खाद का उपयोग ६ किलो ग्राम के लगभग है।

भारतीय कृषकों को गोबर के रूप में सर्वोत्तम खाद प्राप्त हो सकती है जिससे नाइट्रोजन की कमी पूरी हो जाएगी। लेकिन डा० रसेल के मत में देश में उपलब्ध गोबर का केवल ४० प्रतिशत खाद के लिए प्रयुक्त हो पाता है, यद्यपि अन्य प्रकार की खाद की अपेक्षा गोबर दस गुनी नाइट्रोजन दे सकता है।<sup>२</sup>

डा० बॉलेकर ने १८९३ में बताया कि एक टन गोबर जलाने पर ३० पीण्ड नाइट्रोजन में से २९१ पीण्ड नाइट्रोजन नष्ट हो जाता है। इसी प्रकार जॉन रसेल (१८९५) तथा शाही कृषि आयोग (१९२९) ने गोबर तथा कूड़े-करकट व मूले की उपयोगिता पर बल दिया तथा यह कहा कि भूमि की उर्वरा शक्ति को बढ़ाने के लिए खाद का उपयोग सर्वोपरि है। हाल ही के एक अध्ययन द्वारा यह पता चला है कि एक टन नाइट्रोजन का उपयोग करने पर दस टन अनिश्चित अनाज पैदा किया जा सकता है।

लेकिन बीरा एन्स्टे के मत में गोबर की खाद का उपयोग उस समय तक नहीं हो सकता जब तक कि कृषकों को वैकल्पिक ईंधन नहीं मिल जाना। यहाँ तक कि लप्टन के कथनानुसार यदि मारा गोबर भी खाद के रूप में प्रयुक्त किया जाय तब भी यह केवल आधी भूमि को खाद दे पाएगा। इसीलिए गोबर के अतिरिक्त कूड़े-करकट द्वारा तैयार की गई कम्पोस्ट खाद, रासायनिक खाद व हरी खादों के उपयोग को बढ़ाना आवश्यक है।

पंचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत विभिन्न राज्यों में विक्रम खड़ा के अन्तर्गत कम्पोस्ट खाद तैयार की जा रही है। १९६५-६६ तक कम्पोस्ट खाद का उत्पादन शहरो व गाँवों में मिलाकर १५.५ करोड़ टन तक बढ़ा लिया गया था। सन् १९६७-६८ तक अनुमानत इनका उत्पादन १८.५ करोड़ टन तथा रासायनिक खाद का उत्पादन ६ लाख टन तक बढ़ा लिया गया था।

इस प्रकार पंचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत खाद की समस्या दूर करने के विविध प्रयास किये जा रहे हैं, तथापि गोबर की सस्ती एवं उत्तम खाद का उपयोग कृषकों के लिए अधिक उपयुक्त होगा और इसी बात को दृष्टिगत रखते हुए भारतीय कृषि अनुसन्धानशाला ने गैम प्लांट के

1 Source—FAO, Year Book, 1961

2 J Russel—Development of Agriculture and Animal Husbandry, P. 7

मॉडल तैयार किये हैं। प्रत्येक गैस प्लाट की तागत ४००-५०० रुपये है, जिससे गैस-शक्ति तो निकाली ही जाएगी, शेष गोबर को खाद के रूप में प्रयुक्त किया जा सकेगा।

आशा है, राज्य की सक्रिय नीति के फलस्वरूप यह समस्या शीघ्र ही दूर हो जाएगी। कॉलिज क्लार्क के शब्दों में प्रति हेक्टेयर यदि ३० किलोग्राम नाइट्रोजन दी जाय तो भारत में १ करोड़ टन उत्पादन अधिक हो सकता है।<sup>1</sup>

(स) भूमि के कटाव की समस्या—बाढ़, तेज वर्षा, तूफान, चरागाहों के दुरुपयोग व आंधियों के कारण भूमि का कटाव हो जाता है। कटाव (Erosion) हो जाने के बाद वह भूमि कृषि के लिए उपयोगी नहीं रह पाती और ऐसी भूमि पर खेती करने पर बहुत कम उपज प्राप्त होती है। डा० राधाकमल मुकर्जी ने इसीलिए भूमि के कटाव को भारतीय कृषि का एक मात्र बड़ा भयंकर खतरा (Greatest Single Menace) बताया था। योजना-आयोग ने बताया है कि अब तक लगभग २० करोड़ एकड़ भूमि (यानी देश की कुल भू-मत्तह का चौथाई भाग) भूमि के कटाव द्वारा प्रभावित हो चुका है।

जैसे ही फसल काटी जाती है, पशुओं को खेतों में चरने के लिए छोड़ दिया जाता है। यही नहीं, वर्षा तथा आंधी में वह मिट्टी खुली रहती है। फलस्वरूप खेतों की ऊपरी मिट्टी, जो अधिक उपजाऊ होती है, या तो तेज वर्षा के कारण वह जाती है अथवा तूफान के कारण उसकी स्थिति में परिवर्तन हो जाता है। नदियों व नालों में बाढ़ आने के कारण भी कृषि योग्य भूमि का कटाव हो सकता है तथा उसकी उर्वराशक्ति कम हो जाती है। विशेष रूप से पहाड़ी ढालों के निकट के खेतों को पानी द्वारा कटाव का खतरा अधिक रहता है।

बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में यह अनुमान किया गया कि देश के विभिन्न भागों में १ टन से ११५ टन तक मिट्टी वर्षा, बाढ़ या तूफान से नष्ट हो जाती है।<sup>2</sup> १९४१ में यह बताया गया कि वर्षा से अनुमानित मिट्टी की ऊपरी सतह का  $\frac{1}{2}$  इंच प्रति वर्ष वह जाता है और इससे इसकी उर्वरा शक्ति कम हो जाती है।<sup>3</sup> इसी प्रकार १९४१ में विज्ञान कांग्रेस के अध्यक्ष-पद से भाषण करते हुए डा० ताहिर रिजवी ने बताया कि चम्बल व यमुना के बेसिन में लगभग एक हजार वर्षों से  $\frac{1}{2}$  टन मिट्टी प्रति सेकण्ड निरन्तर वह रही है। इसी प्रकार के अन्य बहुत-से अध्ययनों से पता चलता है कि काफी अधिक मात्रा में उपजाऊ मिट्टी वर्षा, बाढ़, अविवेकपूर्ण चराई अथवा तूफानों से नष्ट हो जाती है।

योजना-आयोग के मत में मिट्टी के कटाव का एक बड़ा कारण वनों का अभाव भी है। राजस्थान का रेगिस्तान इसीलिए आजादी के कुछ वर्ष बाद तक भी पूर्व की ओर बढ़ रहा था, लेकिन अब धीरे-धीरे वन-महोत्सवों तथा वन-विभागों के प्रयासों के कारण वनों का विस्तार किया जा रहा है।

पंचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत कटाव की समस्या को दूर करने के लिए निम्न कदम उठाये गए हैं :

(१) १९५३ में केन्द्रीय साध एवं कृषि-मन्त्रालय के अन्तर्गत केन्द्रीय भू-संरक्षण बोर्ड की स्थापना की गई। प्रथम योजना में इस बोर्ड ने भू-संरक्षण कार्यक्रमों पर १ करोड़ ६० लाख रुपये व्यय किये।

(२) समोच्च व पट्टीदार खेती (Contour bunding and terracing) के परीक्षण प्रथम योजना-काल में लगभग ७,००,००० एकड़ भूमि पर किया गया।

(३) द्वितीय योजना-काल में भू-संरक्षण पर १८ करोड़ रुपये खर्च किये गए तथा तृतीय योजना में ७२ करोड़ रुपये का प्रावधान रखा गया। द्वितीय योजना में गुजरात व राजस्थान में

1. See Indian Economic Journal, January, 1960—Article by H. A. Majumdar.
2. J. Russel—Report on the Work of Imperial Council of Agricultural Research, P 68
3. The Villager's Guide Calender, P 132

अनेक गहरे गड्ढों (Ravines) को भरकर कृषि-योग्य भूमि प्राप्त की गई तथा बहुत-से रेत के टीलों को स्थिर किया गया।

इस प्रकार भू-संरक्षण के विशिष्ट पर-तु सुनिश्चित कार्यक्रमों द्वारा भूमि के कटाव की बहुत बड़ी समस्या को हल किया जा सकेगा, ऐसी आशा है।

### भारत के खनिज पदार्थ<sup>1</sup>

यदि किसी देश की कृषि का विकास मिट्टी की उर्वरता पर निर्भर करता है तो वहाँ के औद्योगिक विकास की सीमा खनिज पदार्थों की उपलब्धि से सम्बद्ध रहती है। विश्व के बड़े राष्ट्रों, जैसे अमरीका, जर्मनी, इंग्लैंड तथा रूस की प्रगति का एक मान रहस्य खनिज पदार्थों की प्रचुरता में ही निहित है। भारतीय औद्योगिक विकास की सम्भावनाएँ भी खनिज सम्पत्ति की उपलब्धि पर ही निर्भर हैं। प्रस्तुत भाग में यह चलाने का प्रयास किया जाएगा कि भारत में खनिज पदार्थों की अनुमानित कितनी मात्रा है तथा उनका किस सीमा तक उपयोग किया जा रहा है। सुविधा के लिए हम केवल लोहा, काथना, पेट्रोलियम, अन्नक तथा मैंगनीज का ही विवरण देखेंगे, क्योंकि ये ही खनिज पदार्थ सबसे अधिक उपयोगी हैं और इस देश में पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध होते हैं।

#### (I) लोहा<sup>2</sup>

वर्तमान युग को कलयुग या यंत्रों का युग कहा जाता है। जिस देश में लोहा प्रचुर मात्रा में उपलब्ध है वही देश औद्योगिक प्रगति के पथ पर अग्रसर हो सकता है। विश्व में जर्मनी का उदाहरण इस सम्बन्ध में सर्वाधिक महत्वपूर्ण है। जहाँ तक भारत का प्रश्न है, भारत में उत्तम किस्म के लोहे का बहुत बड़ा भण्डार है तथा सम्भवतः यह भण्डार विश्व में सबसे बड़ा है। अनुमानतः देश के लौह भण्डारों में २१६० करोड़ टन लोहा भरा पड़ा है, जिसमें से लगभग ६०% उत्तम किस्म का है।

बिहार उड़ीसा, मध्य प्रदेश, मंसूर, मद्रास व आन्ध्रप्रदेश में मुख्यतः लोहे के भण्डार हैं। लेकिन इनमें बिहार व उड़ीसा की खानों में ही लगभग ९० प्रतिशत लोहा निकाला जाता है। सिन्धभूम, क्योन्नर दोनई व मयूरभञ्ज का लौह उत्पादन में सर्वाधिक योगदान रहता है।

इस क्षेत्र के लौह क्षेत्रों का महत्व इसलिए भी बहुत अधिक बढ़ जाता है कि लोहे की खानों के बिलकुल समीप कोयला व मैंगनीज भी प्राप्त हो जाते हैं। मैदान होने के कारण यातायात के साधन भी पर्याप्त हैं और इसलिए देश के प्रमुख इस्पात के कारखाने बंगाल व उड़ीसा में ही स्थापित किये गए हैं।

राज्य की उपेक्षा तथा पूँजी के अभाव के कारण लोहे की खानों का समुचित उपयोग स्वतन्त्रता के पूर्व तक संभव नहीं हो सका। आजादी के बाद लोहे के उत्पादन को बढ़ाने का सकल्प किया गया, क्योंकि इसी पर इस्पात का उत्पादन निर्भर करता है और इस्पात से देश के औद्योगिक विकास का भाग्य जुड़ा हुआ है।

हमारा पंचवर्षीय योजनाओं में लोहे की खानों के विकास को पर्याप्त महत्व दिया गया है। यही कारण है कि १९५०-५१ व १९६५-६६ के बीच लोहे का उत्पादन ३० लाख टन से बढ़कर २६ करोड़ टन हो गया। १९६८-६९ में अनुमानित उत्पादन २६२ करोड़ टन था जिस चतुर्थ योजना के अन्त तक (१९७३-७४) ५२४ करोड़ टन कर दिये जाने की आशा है।<sup>3</sup>

पिछले २०-२२ वर्षों में हमारे लोहे का निर्यात भी काफी बढ़ा है। जहाँ १९५०-५१ तक लोहे का निर्यात नाम-मात्र का होता था १९६७-६८ से भारत से १२७ करोड़ टन लोहे का निर्यात किया जाने लगा। इसमें से १ करोड़ टन से ज्यादा लोहा जापान भेजा गया। कुल मिलाकर लगभग ७५ करोड़ रुपये की विदेशी मुद्रा लोहे के निर्यात में हमने १९६७-६८ में प्राप्त की।

1 See Minerals & Mineral Policy Economic Times 11th November, 1968 Commerce Annual 1968 table D 6

2 Based on India 1968 p 4 and article by Altam Prakash in Commerce Annual Number 1968

3 Yojana April 20 1969 p 23

## (II) कोयला

कोयला शक्ति के साधनों में सबसे अधिक प्रचलित एवं लोकप्रिय खनिज पदार्थ रहा है। विशेष रूप से वाष्प के आविष्कार ने इसकी उपयोगिता में वृद्धि की। कोयले का उपयोग भारत में कब से प्रारम्भ हुआ, यह कहना तो सम्भव नहीं है। लेकिन अठारहवीं तथा उन्नीसवीं शताब्दी में जिन विदेशी अधिकारियों ने देश के विभिन्न भागों का भ्रमण किया उन्होंने यह बताया कि बंगाल में उन दिनों कोयले का उपयोग असामान्य नहीं था। लेकिन कोयले का उपयोग किसी भी देश की औद्योगिक प्रगति तथा यातायात के साधनों के विकास पर निर्भर करता है। उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य तक भी देश में आधुनिक उद्योगों का प्रारम्भ नहीं हुआ था और नहीं रेलों अथवा वाष्प-चालित स्टीमरों का प्रचलन था।

१८५० के बाद रेलों के विकास तथा मूती वस्त्र-उद्योगों के कारण कोयले की माँग बढ़ी। १८७२ में इण्डियन आयरन एण्ड स्टील कम्पनी की स्थापना हुई और इससे भी कोयला उद्योग का विकास हुआ। लेकिन बीसवीं शताब्दी में टाटा इस्पात कम्पनी की स्थापना तथा अन्य वाष्पचालित यन्त्रों (उद्योगों व यातायात के साधनों में) की बढ़ती हुई लोकप्रियता ने इस उद्योग को बहुत प्रोत्साहन दिया।

भारत का लगभग १ % कोयला गोडवाना क्षेत्र की चट्टानों से निकाला जाता है। यह कोयला काफी अच्छी किस्म का है। इन चट्टानों में भी राणौगज तथा झरिया दो क्षेत्र प्रमुख हैं। यह विचारणीय बात है कि गोडवाना-चट्टानें बंगाल, बिहार, गोदावरी की घाटी तथा पूर्वोत्तर प्रदेश में फैली हुई हैं। इन चट्टानों के बाहर आंध्र, आसाम तथा राजस्थान के बीकानेर जिले में भी कोयला पाया जाता है। पर इनका समुचित उपयोग प्रारम्भ नहीं हुआ है।

भारत में कुल कोयले का भण्डार अनुमानतः १२,००० करोड़ टन है, जिसमें से केवल ५% कोक बनाने योग्य है। १९३७ में ब्रिटिश सरकार द्वारा नियुक्त एक समिति ने बताया था कि कोक बनाने योग्य कोयले का भण्डार ६२ वर्ष में चुक जाएगा। समिति ने यह सुझाव दिया कि कोयला निकालने के रूढ़िगत तरीकों में सुधार किया जाना आवश्यक है। भारत में भूगर्भ-वेत्ताओं का अनुमान है कि अच्छी किस्म का कोयला सब मिलाकर ५०० करोड़ टन से अधिक नहीं है। कोयला-उत्पादन की दृष्टि से भारत का स्थान विश्व में आठवाँ है। देश में निकाले गए कोयले का एक-तिहाई रेलों द्वारा, एक-चौथाई लौह-इस्पात कारखानों द्वारा ही उद्योगों में तथा शेष घरलू कामों में उपभोग किया जाता है।

स्वतन्त्रता के पश्चात् राष्ट्रीय सरकार ने भारत के कोयला-उद्योग में सुधार करने का निश्चय किया। १९४८ की औद्योगिक नीति में इस उद्योग पर राज्य का नियन्त्रण बढ़ाने की घोषणा की गई। १९५२ में कोयला बोर्ड के अधिकार बढ़ाये गए। १९५६ में कोयला-उद्योग सार्वजनिक क्षेत्र में ले लिया गया और तबसे यह उद्योग केन्द्रीय सरकार के नियन्त्रण में विकास कर रहा है।

कोयला-उत्पादन—यह ऊपर लिखा जा चुका है कि भारतीय कोयला-उद्योग का विकास प्रधानतः बीसवीं शताब्दी में हुआ। द्वितीय योजना के अन्तर्गत कोयला घोलने के लिए दुर्गापुर व कारगली में कारखाने खोले गए। द्वितीय योजना-काल में कोयले का उत्पादन ६ करोड़ टन बढ़ाने का लक्ष्य था। इस वृद्धि (२ करोड़ २ लाख टन) में १ करोड़ २० लाख टन सार्वजनिक क्षेत्र से प्राप्त करने का संकल्प किया गया जिसमें से १ करोड़ टन नई खानों से प्राप्त करना था।

लेकिन भारत में कोयला निकालने के तरीके बहुत पुराने होने के कारण उत्पादन-लागत बहुत अधिक आती है तथा बहुत-सा कोयला व्यर्थ चला जाता है। एक अनुमान के अनुसार १९२१ में प्रति मजदूर वार्षिक उत्पादन १६२ टन था जबकि फ्रांस में २०३ टन, बेल्जियम में १९३ टन व इंग्लैंड में १७८ टन था। १९३८ तक यह उत्पादन इस प्रकार रहा—भारत २०५ टन, इंग्लैंड ३६६ टन, जापान २८१ टन व बेल्जियम ३१७ टन।

लेकिन निजी क्षेत्र के समक्ष ऊँची लागतों तथा मूल्य-नियन्त्रण की समस्या थी। इसके विपरीत सार्वजनिक क्षेत्र में भी आशानुरूप कार्य नहीं हो सका। फलस्वरूप १९६०-६१ तक कोयले

का उत्पादन केवल ५ करोड़ ४६ लाख टन ही बढ़ सका (जबकि लक्ष्य ६ करोड़ टन का था) । तृतीय योजना के अन्त तक कोयले का उत्पादन ६ ७७ करोड़ टन तक बढ़ा, लेकिन १९६७-६८ तक घटकर ६ ७ करोड़ टन रह गया । यह उल्लेखनीय है कि कोयला उद्योग की क्षमता १९६८-६९ में ९ करोड़ टन की (निम्नाहट को छोड़कर) थी । पर उस वय अनुमानित उत्पादन ७ करोड़ टन से भी कम था । सन् १९७३ ७४ कोयले का उत्पादन ९ ३५ करोड़ टन तक बढ़ाये जाने की आशा है ।

तृतीय योजना काल में कोयला धोने के चार कारखाने स्थापित किए गए ।

इस प्रकार कोयला-उद्योग जा किसी समय अविकसित स्थिति में था आज न केवल प्रगतिशील उद्योगी व यातायात के मायना की ज़रूरतें पूरी कर रहा है अपितु विदेशों में कोयले का निर्यात करके विदेशी विनिमय भी प्राप्त कर रहा है । भारत के प्राकृतिक सारनों में सर्वाधिक महत्व कोयला-उत्पादन का ही है और काफी सीमा तक देश का भावी औद्योगिक विकास कोयले की उपलब्धि पर ही निर्भर करेगा ।

### (III) खनिज तेल

बीसवीं शताब्दी में खनिज तेल या पेट्रोल का औद्योगिक एवं सामरिक दृष्टि से बहुत अधिक महत्व है । खनिज तेल की प्रचुरता के कारण ही कुवैत जैसे छोटे-से देश के लोगों की औसत आय अमरीकी लोगों की औसत आय से भी अधिक है, और कृषि एवं उद्योगों के अविकसित रहने पर भी वहाँ के लोग सम्पन्न हैं । पेट्रोल द्वारा वायुयान, माटर-यातायात एवं अनेक यन्त्रों का संचालन होता है । वास्तव में जिस देश में पेट्रोल उपलब्ध नहीं है, उस देश को विदेशों पर निर्भर रहना पड़ता है और युद्ध के समय यदि पेट्रोल की पूर्ति रुक जाए तो स्थिति बड़ी विकट हो सकती है । केवल पेट्रोल ही नहीं इगसे सम्बन्धित पदार्थों—केरोसीन तफना, न्यूड ऑयल डीजल व मोटर रिफ्ट का भी बहुत महत्व है ।

भारत के प्रति पेट्रोल की दृष्टि से प्रकृति अत्यन्त ही अनुदार रही है । पृथ्वी के कुल खनिज तेल का अनुमान लगभग ४३०० करोड़ बैरल से ६५०० करोड़ बैरल तक है (१ बैरल=४२ गैलन) जिसमें भारत में अनुमानतः केवल ९० करोड़ बैरल पेट्रोल है । बर्मा के पृथक् हो जाने के फलस्वरूप केवल आसाम के डिगबोई क्षेत्र में ही भारत का पेट्रोल क्षेत्र रह गया और आवश्यकता का लगभग ९२% विदेशों आयात से पूरा किया जाने लगा ।

द्वितीय पंचवर्षीय योजना-काल में गुजरात, पंजाब, बिहार, आसाम व राजस्थान में तेल की खोज पर लगभग २६ करोड़ रुपये खर्च किये गये । आसाम में नाहरकोटिया तथा गुजरात में कैंबे—अकलेरबर क्षेत्र में पर्याप्त मात्रा में खनिज तेल के स्रोत उपलब्ध हुए हैं । देश के खनिज तेल व गैस का समुचित शोषण करने के लिए केन्द्रीय सरकार ने तेल एवं प्राकृतिक गैस कमीशन की स्थापना की है । पंजाब के ज्वालामुखी क्षेत्र तथा राजस्थान के जैसलमेर जिले में भी तेल मिलने की सम्भावना है । राज्य न सावजनिक क्षेत्र के तेलकूपों का पूणत उपयोग करने के लिए इण्डियन ऑयल कम्पनी की १९५९ में स्थापना की । यही नती, आसाम की पेट्रोलियो में और अधिक तेल प्राप्त करने के लिए खोज जारी है । इन सब कार्यों में तेल तथा प्राकृतिक गैस आयोग का सक्रिय योगदान रहा है ।

तृतीय पंचवर्षीय योजना-काल में पेट्रोल व उसमें सम्बन्धित वस्तुओं का उत्पादन ५७ लाख टन से बढ़ाकर ९९ ६ लाख टन तक करने की योजना थी और इसके लिए ११५ करोड़ रुपये का प्रावधान रखा गया था । परन्तु १९६५-६६ तक पेट्रोल व सम्बन्धित पदार्थों का उत्पादन ८५ लाख टन तक ही बढ़ाया जा सका ।

तीन योजनाओं की अवधि में पेट्रोल की माफ करने हेतु सावजनिक क्षेत्र में आठ कारखाने स्थापित किए जा चुके हैं । इनमें डिगबोई, केम्बे, बेलुनी, नूनमाटी आदि के कारखाने प्रमुख हैं । निम्न क्षेत्र में बर्मा दाल, वापटेंबन् तथा ऐनो पेट्रोल कम्पनियों ने अपनी तेल-शोधन क्षमता का पर्याप्त विस्तार किया है । कुल मिलाकर १९६८-६९ तक १ ७५ करोड़ टन पेट्रोल व संबद्ध पदार्थों की शुद्धि की क्षमता भारत में निर्मित की जा चुकी थी ।

१९५०-५१ में क्रूड तेल का उत्पादन २.६ लाख टन ही था जो १९६७-६८ तक बढ़कर ५८ लाख टन हो गया। सभी पेट्रोल व संबद्ध पदार्थों का उत्पादन १९६८-६९ में १.६ करोड़ टन था। चतुर्थ पंचवर्षीय योजना की समाप्ति तक २६ करोड़ टन पेट्रोल व संबद्ध पदार्थों का उत्पादन देश में हो सकेगा। सार्वजनिक क्षेत्र के तेज कारखानों की व्यवस्था हेतु इण्डियन ऑयल कम्पनी की स्थापना की गई है। १९६७-६८ में समूचे देश में लगभग २६ करोड़ लीटर पेट्रोल की खपत हुई जिसमें से ४०% में अधिक सार्वजनिक क्षेत्र में दिया गया। इस प्रकार जहाँ पेट्रोल व संबद्ध पदार्थों का उत्पादन निर्योजित रूप से बढ़ रहा है वही सार्वजनिक क्षेत्र का इस दिशा में योगदान भी तेजी से बढ़ रहा है।

#### (IV) मैंगनीज

इस्पात के इस युग में जितना अधिक महत्व लोहे का है उतना ही मैंगनीज का भी है। इस्पात निर्माण के लिए मैंगनीज की उपलब्धि अत्यन्त आवश्यक है। मैंगनीज-उत्पादन की दृष्टि से भारत का स्थान विश्व में द्वितीय है। यहाँ की मैंगनीज में शुद्ध धातु ५०% प्राप्त होती है जबकि रूसी खनिज में शुद्धता का अंश ४५% ही है।

मैंगनीज का उत्पादन भारत में १८९२ में विजगापट्टम में प्रारम्भ हुआ। कुछ ही समय बाद मध्य प्रदेश में मैंगनीज के भण्डार मिल जाने के कारण इसका उत्पादन काफी बढ़ गया। लेकिन मैंगनीज का स्वदेश में उपयोग इसी तथ्य पर निर्भर करता है कि यहाँ इस्पात-उद्योग का कितना विकास हुआ है। प्रथम महायुद्ध के पूर्व तक भारत का इस्पात उद्योग शैशवावस्था में था। अतएव अधिकांश मैंगनीज बाहर भेज दिया जाता था। भारत के १६ करोड़ टन के कुल भण्डार में से १४ करोड़ टन मैंगनीज का भण्डार मध्य-प्रदेश, गुजरात, बिहार, उड़ीसा, आन्ध्र प्रदेश, राजस्थान, मंसूर व महाराष्ट्र में केन्द्रित है।

यद्यपि भारत का स्थान मैंगनीज-उत्पादक राष्ट्रों में द्वितीय है, तथापि इसका विश्व के कुल उत्पादन में योगदान निरन्तर घट रहा है, जैसा कि निम्न तालिका से स्पष्ट होता है :

वर्ष (ग्रीसत)	भारत का विश्व-उत्पादन में अनुपात
१९३२-३५	४०%
१९३६-४०	३६.५%
१९४१-४५	२३.०%
१९४६-५०	२१.५%
१९६६	९.४%

१९५१ में मैंगनीज (कच्चा) का उत्पादन ८७ लाख टन था, जिसमें से ७५% का निर्यात किया गया, तथा शेष का उपयोग भारतीय इस्पात कारखानों द्वारा किया गया।

तृतीय योजना के अन्त तक कच्चे मैंगनीज का उत्पादन १६५ लाख टन था। लेकिन पिछले ५-६ वर्षों में विश्व के बाजारों में मैंगनीज की माँग घट रही है। यही कारण है कि १९६७-६८ तक कच्चे मैंगनीज का उत्पादन १५५ लाख टन गिर गया। अनुमानतः देश की ७०० मैंगनीज की खानों में से लगभग आधी आज बन्द पड़ी है। माँग के अभाव तथा विश्व के बाजारों में गिरते हुए मूल्यों के कारण मैंगनीज उद्योग आज सकट-ग्रस्त है।

भारत में मैंगनीज की अधिकांश खानें मध्यप्रदेश में हैं जिनमें शिवपुरी, बेलघार, छिदवाडा एवं भण्डारा क्षेत्र प्रमुख हैं। मध्य प्रदेश के अलावा मद्रास, बंगाल (मिदनापुर), बम्बई (पंचमहल), उड़ीसा (बयोसर, बोनाई एवं बालगीर) तथा बिहार (सिधभूम) में भी मैंगनीज पाया जाता है। इस प्रकार मैंगनीज की दृष्टि से भारत न केवल वर्तमान आवश्यकताओं की पूर्ति करता है, बल्कि निर्यात करके विदेशी विनिमय भी प्राप्त करता है। आशा है, देश में इस्पात-उद्योग का विकास होने के साथ-साथ मैंगनीज का भारत में भी उपयोग बढ़ेगा।

#### (V) अभ्रक

औद्योगिक प्रयोजनों में प्रयुक्त होने वाले खनिज पदार्थों में अभ्रक का बहुत महत्वपूर्ण स्थान है। विद्युत शक्ति के व्यापक उपयोग के साथ-साथ अभ्रक की माँग भी तेजी से बढ़ती जा

रही है। विद्युत-उद्योग के अलावा अन्नक का उपयोग सजावट के लिए व चिकित्सा के लिए भी होता है।

भारत में अन्नक के विपुल भंडार बिहार के हजारीबाग व गया जिलों में तथा मद्रास के नेलोर जिले में विद्यमान है। बिहार की 'अन्नक की पट्टी', जो विश्व के उत्तम किस्म के अन्नक का ८०% भाग उत्पन्न करती है, लगभग ६० मील सन्धी एव १२ मील चौड़ी है। राजस्थान के जजमेर व भीलवाड़ा जिलों में भी अन्नक उपलब्ध होता है।

बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ होने से पूर्व अन्नक का औद्योगिक उपयोग लगभग अज्ञात था तथा परम्परागत पद्धतियों के अनुसार मद्रास के नेलोर व बिहार के हजारीबाग क्षेत्रों में अन्नक निकाला जाता था। लेकिन १९०५ के बाद यूरोप में अन्नक का वैज्ञानिक ढंग पर उपयोग प्रारम्भ हुआ तथा भारतीय अन्नक की माँग बढ़ने लगी। आज विश्व की अन्नक की माँग का ८०% भारत द्वारा पूरा किया जाता है।

१९४५ में ब्रिटिश सरकार ने एक अन्नक समिति की नियुक्ति की, जिसने अन्नक के श्रेणीकरण का मुझाव दिया तथा इसके व्यापार को संरक्षण देने पर बल दिया। लेकिन सरकार की उपेक्षा के कारण स्वतन्त्रता के पूर्व तक स्थिति में सुधार नहीं हो सका और अन्नक खनिज-उद्योग का भविष्य आशाप्रद होने पर भी इसका विकास सम्भव नहीं हुआ। स्वतन्त्रता के बाद भी आशानुत्पन्न प्रोत्साहन नहीं मिलने के कारण इस उद्योग की प्रवृत्त विकासोन्मुख नहीं हो सकी। यदि अन्नक की खोज के विशेष प्रयास किए जाएँ तथा विदेशी बाजारों में अन्नक की माँग बढ़ाने के लिए कदम उठाए जाएँ तो इस उद्योग द्वारा भारत को बहुत अधिक विदेशी विनिमय प्राप्त हो सकता है। १९५०-५१ में कूड अन्नक का उत्पादन ५४ हजार टन था जो १९६७-६८ तक बढ़कर २ ५५ लाख टन हो गया।

## (VI) अन्य खनिज

ताँबा विद्युत-उपकरणों से सम्बन्धित उद्योगों में ताँबे का एक विशेष महत्व है। लेकिन ताँबे की दृष्टि में भारत के प्रति प्रकृति उदार नहीं है तथा वर्तमान ७०,००० टन की माँग की तुलना में केवल ८,००० टन ताँबा देश में उपलब्ध होता है।<sup>1</sup> हार्न ही में राजस्थान के खेतड़ी तथा मिचिकम के रंगपो नामक दो स्थानों पर ताँबे की खानों का पता चला है। खेतड़ी की खानों का सर्वेक्षण करने के बाद विशेषज्ञों ने अनुमान किया है कि इनमें २ करोड़ ८० लाख टन धातु का भण्डार है जिसमें से ८% विण्डु ताँबा प्राप्त किया जा सकता है। १९५०-५१ में कुल ताँबा-धातु (कच्ची) का उत्पादन २ ६६ लाख टन था जो १९६५-६६ तक बढ़कर ४ ६५ लाख टन हो गया। १९६७-६८ में ताँबा धातु का उत्पादन ४ ५० लाख टन था। खेतड़ी की ताँबा खानें शीघ्र ही उत्पादन प्रारम्भ करेंगी और उसके बाद ही इस दिशा में देश आत्मनिर्भरता की ओर बढ़ सकेगा।

## सोना :

सोने की दृष्टि से भी भारत भाग्यशाली नहीं है तथा काफी मात्रा में विदेशों में सोने का आयात किया जाता है। मैसूर की कोलार खानों से कुल उत्पादन का ९७% सोना प्राप्त होता है। महाराष्ट्र के धारवाड, आन्ध्र के रायचूर तथा अनन्तपुर नामक स्थानों पर स्वर्ण-उपलब्धि होती है।

लेकिन स्वर्ण की उपलब्धि बहुत कम होने के कारण इस धातु का आयात किया जाता है। १९५६ में कोलार की खानों का राष्ट्रीयकरण हो जाने के बाद आयात थी कि स्वर्ण-धातु का उत्पादन बढ़ेगा, पर राज्य की इसमें अधिक सफलता नहीं मिल सकी। १९५०-५१ व १९६७-६८ के बीच सोने का उत्पादन ६ हजार टन से घटकर ३ हजार टन रह गया। अन्य शब्दों में सोने की दृष्टि से हम बहुत पिछड़े हुए हैं।

**जिप्सम :** जनसंख्या की वृद्धि तथा औद्योगिक प्रगति के साथ-साथ भवन-निर्माण का कार्य बहुत तेजी से बढ़ रहा है। फलस्वरूप सीमेंट की मांग में भी पिछले कुछ वर्षों से बहुत अधिक वृद्धि हो गई है। इसके अलावा बहुमुखी योजनाओं के अन्तर्गत बाँधों का तथा सड़कों आदि का निर्माण भी सीमेंट की उपलब्धि पर ही निर्भर है। सीमेंट का उत्पादन जिप्सम की प्रचुरता पर निर्भर करता है।

जिप्सम की दृष्टि से भारत की स्थिति सन्तोपप्रद रही है। १९५०-५१ में जिप्सम का उत्पादन २ लाख टन था जो १९६७-६८ तक बढ़कर ११.५ लाख टन तक पहुँच गया है। जिप्सम का उत्पादन करने वाले राज्यों में राजस्थान (नागौर व मारवाड़ क्षेत्र), पंजाब, उत्तर प्रदेश, कश्मीर एवं महाराष्ट्र (वम्बई) प्रमुख हैं। लेकिन फिर भी बढ़ती हुई आवश्यकताओं को स्वदेशी खानों पूरा करने में असमर्थ है।

**सीसा एवं जस्ता<sup>१</sup>** सीसा एवं जस्ता अलौह धातुओं में प्रमुख स्थान रखती है। भारत में इनकी खानें पर्याप्त संख्या में होने पर भी सीसा व जस्ता का उपयोग १९४० तक बहुत कम होता था। द्वितीय महायुद्ध ने इनके महत्व को बढ़ाया तथा १९५० तक इन दोनों धातुओं की मांग २१ हजार टन तक बढ़ गई। जस्ते की मांग इस समय २० हजार टन थी जो १९६८-६९ तक ८८,००० टन तक बढ़ गई। जस्ते का उत्पादन मुख्य रूप से राजस्थान में होता है। यहाँ अनुमानतः ४.२५ करोड़ टन के जस्ता-धातु के भंडार हैं। परन्तु वास्तविक रूप में शुद्ध धातु का उत्पादन १९६७-६८ तक भी ५ हजार टन से अधिक नहीं हो सका।

सीसे का उत्पादन १९५०-५१ में ७०० टन ही था, पर १९६७-६८ तक यह बढ़कर ९ हजार टन हो गया।

इनके अलावा थोड़ी-बहुत मात्रा में भारत में बॉक्साइट, प्लेटिनम, यूरेनियम, गंधक, क्रोमाइट, जस्ता, इलमाइट व चाँदी तथा बहुमूल्य मणियों (हीरा-पन्ना) की भी उपलब्धि होती है। परन्तु आवश्यकताओं की तुलना में इनका उत्पादन गौण है।

### नवीन खनिज नीति

द्वितीय पंचवर्षीय योजना के प्रारम्भ में भारत सरकार द्वारा नवीन औद्योगिक नीति की घोषणा की गई। इस नीति के अन्तर्गत सरकार ने यह स्पष्ट कर दिया कि महत्त्वपूर्ण खनिज पदार्थों के उत्पादन तथा इन खनिज-उद्योगों के विकास का उत्तरदायित्व पूर्णतया राज्य पर होगा। नवीन खानों का सर्वेक्षण एवं संचालन राज्य के नियंत्रण में होगा तथा इन पदार्थों का मूल्य-निर्धारण भी राज्य द्वारा ही किया जाएगा। इनमें निर्माकित उद्योग सम्मिलित है -

(१) कोयला व लिग्नाइट, (२) खनिज तेल, (३) कच्चा लोहा, (४) मैंगनीज, (५) जिप्सम, (६) गंधक, (७) सीसा, (८) ताँबा, (९) जस्ता व रागा, (१०) हीरा निकालना, (११) सीसा एवं (१२) अणु-शक्ति से सम्बन्धित खनिज पदार्थ।

खनिज-उद्योगों की द्वितीय श्रेणी में राज्य ने छोटे खनिजों को छोड़कर अन्य खनिज पदार्थों को सम्मिलित किया है, जिनके विकास हेतु राज्य द्वारा ता प्रयास किए जाएंगे ही, निजी क्षेत्र की समस्याओं को भी पूर्ण अवसर प्रदान किया जायगा। छोटे खनिज पदार्थों जैसे नमक, सिलिका, सोपस्टोन को निकालने का कार्य पूर्णतः निजी सस्थाओं पर छोड़ दिया जाएगा।

### सर्वेक्षण :

इसके अलावा केन्द्रीय सरकार की ओर से खनिज पदार्थों के सर्वेक्षण पर भी काफी ध्यान दिया जा रहा है। १९४८ में भारत सरकार ने इण्डियन ब्यूरो ऑफ माइन्स की स्थापना की।

१. नवीन खनिज नीति देखें, पृष्ठ ६२।



जनवरी, १९५१ में भारतीय भू-गम-मर्चे (Geological Survey of India) का विस्तार किया गया। १९६५-६६ तक देश के ४०% भू-भाग का सर्वेक्षण किया गया था। द्वितीय योजना-काल में ४०,००० वर्गमील भूमि का साधारण एवं ५७७५ वर्गमील का विशिष्ट खनिज-सर्वेक्षण किया गया। फलस्वरूप कोयला, लौहा व तांबे की अनेक नई खानों का पता चला है। मैग्नेटाइट, लाइमस्टोन, जस्ता, सीसा व जिप्सम के भी नये स्रोतों के बारे में ज्ञात हुआ है। राज्य द्वारा स्थापित राष्ट्रीय कोयला विकास निगम, प्रस्तावित लौहा-खान योजनाएँ (किरीबुरु तथा वेलांडला में) इण्डियन ऑइल कंपनी तथा अनेक अन्य संस्थाओं की सफलता इसी तथ्य की ओर इंगित करती है कि स्वतन्त्रता के पश्चात् राज्य की खनिज नीति अत्यन्त सक्रिय तथा सतोषजनक रही है और वह समय अब दूर नहीं है, जबकि भारत प्रकृति द्वारा दिये गए सभी खनिज पदार्थों का इष्टतम तथा विवेकपूर्ण उपयोग कर सकेगा। कोयला निगम के अलावा लिग्नाइट की खानों के विकास हेतु नेवैली लिग्नाइट निगम, बॉक्साइट के लिए भारत अलुमिनियम तथा मैंगनीज, पाइराइट, जस्ता व तांबे के लिए पृथक् २ निगम सावजनिक क्षेत्र में स्थापित किए गए हैं। खनिज पदार्थों विशेषकर लोहे के निर्यात हेतु खनिज व मातृ व्यापार निगम का योगदान गत ४-५ वर्षों में बहुत ही प्रशंसनीय रहा है।

### भारत की वन-सम्पदा (India's Forest Wealth)

किसी भी कृषि-प्रधान देश के लिए वना का बहुत अधिक महत्त्व होता है। विशेष रूप से यह महत्त्व इसलिए भी बढ़ जाता है कि वन वर्षा भरें बाढ़ों को आटूट करके उस क्षेत्र में वर्षा कराते हैं तथा वृक्षा की सघनता के कारण बाढ़ को रोकते हैं। वनों का कृषि प्रधान देशों में इसलिए भी महत्त्व होता है कि पेड़-पौधों की जड़े एवं पत्तियाँ मिट्टी को उर्वरक तत्त्व प्रदान करके इसे अधिक उपजाऊ बना देती हैं। वनों का एक लाभ यह भी है कि इनमें स्थित वृक्ष वायु के वेग को कम करते हैं तथा रेगिस्तान के विस्तार को रोकते हैं। इसके अलावा वनों का क्षेत्र पेड़ों की जड़ों के कारण एक स्पंज की भाँति हो जाता है तथा विशेषज्ञों का मत है कि इन क्षेत्रों में पानी अपेक्षाकृत ऊपरी सतह पर ही मिल जाता है। कृषि-प्रधान देशों में उपरोक्त कारणों से वनों का बहुत अधिक महत्त्व होता है।

यही नहीं वना से अनेक प्रकार की लकड़ी उपलब्ध होती है, जिनका औद्योगिक उपयोग तो है ही, इसके रेश के डब्ले तथा स्लीपर भी बनाए जा सकते हैं। वनों में बाग, बेल, लाख, वागज लुब्धी, चमड़ा रंगने का सामान, नाम, चदम व तारपीन का तेल आदि अनेक पदार्थ मिलते हैं, जिनका औद्योगिक कच्चे माल के रूप में उपयोग किया जाता है। वनों के कारण वातावरण में नमी रहती है तथा वन पशुओं के लिए चारे में लेकर रोगियों के लिए जड़ी-बूटियों तक की व्यवस्था करते हैं।

गुप्त एवं मौर्य युग में वृक्षा के प्रति जन-साधारण की श्रद्धा होने के कारण भारत में वृक्षारोपण कानूनी प्रचलित था। लेकिन धीरे-धीरे जैसे-जैसे विदेशियों ने यहाँ अधिकार जमाना प्रारम्भ किया वैसे-वैसे विस्थापित जातियों सुरक्षित स्थानों पर अमने लगी, तथा वनों को साफ करके उन्होंने घेती करना शुरू किया। उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य में फ्रांसिस ब्राउन ने इस समस्या की ओर ईस्ट इण्डिया कंपनी का ध्यान आकर्षित किया, लेकिन उनके प्रयास सफल नहीं हो सके। स्वतन्त्रता के पूर्व तक वनों की ओर राज्य की नीति उपेक्षापूर्ण रही। १९२७-२८ में देश की कुल भूमि का १२-१३% भाग वनों द्वारा आच्छादित था, लेकिन १९४९ में यह अनुपात घटकर ११% रह गया। विशेषज्ञों की राय में किसी भी देश का कम से कम ३ भाग वनों के रूप में होना चाहिए, लेकिन भारत इस दृष्टि से अत्यन्त पिछड़ा हुआ है। स्वतन्त्रता के समय भारत में ६ करोड़ २० लाख एकड़ क्षेत्र में वन थे, जो कुल भू-भाग १५% था। १९६६ तक २२% भू-भाग वनों से आच्छादित हो गया था। उस समय लगभग ७ लाख वर्ग किलोमीटर क्षेत्र में वन थे।

## भारत के वन—एक समीक्षा :

स्वतन्त्रता के पश्चात् भारत सरकार ने वनों की सुरक्षा, तथा वन-सम्पत्ति के विकास के लिए कुछ विशिष्ट कदम उठाए। सर्व प्रथम जुलाई १९५० से प्रति वर्ष वन-महोत्सव मनाने का निश्चय किया गया। १९५२ से राष्ट्रीय वन नीति की घोषणा की गई। इनके अलावा पंचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत भी वनों का विस्तार करने के प्रयास किए जा रहे हैं। इन कार्यक्रमों का आगे विस्तार से वर्णन दिया जाएगा।

यह ऊपर बताया जा चुका है कि अत्यन्त विशाल देश होने के कारण भारत में विविध प्रकार की जलवायु पाई जाती है और इसीलिए यहाँ अनेक प्रकार की बर्निस्पत उपलब्ध होती है। संक्षेप में हम अब यह बताने का प्रयास करेंगे कि भारत में कितने प्रकार के वन हैं तथा वे किन-किन क्षेत्रों में स्थित हैं। यह उल्लेखनीय है कि १९६५-६६ में भारत की कुल भूमि का २२% वनों से आच्छादित था। इनमें मध्य प्रदेश व आसाम में क्रमशः २८ प्रतिशत व ३२ प्रतिशत भू-भाग पर वन हैं। पंजाब में ११ प्रतिशत, उत्तर प्रदेश में १७ प्रतिशत तथा बिहार में १४ प्रतिशत भू-भाग पर वन हैं।

भारत के वनों को निम्नलिखित पाँच श्रेणियों में बाँटा जा सकता है : सदाबहार वन, पतझड़ वन, कोणधारी वन, पर्वतीय वन तथा डेल्टा के वन।

१. सदाबहार वन—ये वन उन प्रदेशों में पाए जाते हैं जहाँ वर्षा का औसत ८०" वार्षिक से ऊपर है। इनके वृक्षों के पत्ते सदैव हरे रहते हैं तथा इनमें रबड़, आबनूस, चंदन, वाँस व वेंत के वृक्ष उपलब्ध होते हैं, जिनको औद्योगिक क्षेत्रों में प्रयुक्त किया जाता है। ये वन पूर्वी हिमालय-प्रदेश (आसाम आदि), अंडमान एवं पश्चिमी घाट के पश्चिमी इलाकों में मिलते हैं। देश के कुल वनों में इन वनों का अनुपात १२% है।

२. पतझड़ वन—जिन प्रदेशों में वर्षा का औसत ४० ८०" है, वहाँ ये वन मिलते हैं। इन वनों में साल, सागवान और बहुत से उत्तम किस्म के वृक्ष पाए जाते हैं। इनके अलावा लाख, शहद व मोम भी पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध होते हैं। ये वन हिमालय के निचले भाग—उत्तर प्रदेश, बिहार, पूर्वी पंजाब, व राजस्थान के कुछ भागों में पाए जाते हैं। इनकी लकड़ी फर्नीचर के लिए सर्वोत्तम होती है। भारत के कुल वनों का ८० प्रतिशत भाग इन्हीं वनों के रूप में विद्यमान है।

३. कोणधारी वन - २० इन्च से ४० इन्च तक जिन क्षेत्रों में वर्षा होती है, वहाँ ये वन मिलते हैं। इन वनों में चीड़, देवदार व स्प्रूस के वृक्ष उपलब्ध होते हैं, जिनकी लकड़ी पैकिंग के लिए छोटे व डब्ले बनाने के काम आती है। स्प्रूस की लुब्धी कागज बनाने के काम में आती है। इनके अलावा इस लकड़ी से फर्नीचर तथा चीड़ के वृक्षा से तेल भी प्राप्त होता है। ये वन अधिकांशतः हिमालय के पर्वतीय प्रदेशों में ३०० फीट से लेकर ९०० फुट तक पाए जाते हैं। भारत के वनों में कोणधारी वनों का अनुपात केवल ३ प्रतिशत है।

४. पर्वतीय वन—ये वन हिमालय पर्वत-माला के अतर्गत १२००० फुट से लेकर १६,००० फुट तक उपलब्ध होते हैं। इनमें सनोवर, बच तथा अन्य पौधे पाए जाते हैं, जिनका औषधियों के लिए उपयोग होता है।

५. डेल्टा के वन—ये वन पश्चिमी बंगाल तथा महानदी, गोदावारी एवं कृष्णा नदियों के डेल्टों में पाए जाते हैं। इन वनों में सुन्दरी वृक्ष पाए जाते हैं, जिनकी लकड़ी का उपयोग नाव बनाने, बियासलाई की तालियाँ व बक्स तथा फर्नीचर बनाने के लिए किया जाता है। इन वनों का लकड़ी अलाने में भी प्रयुक्त की जाती है।

इनके अलावा पश्चिमी राजस्थान एवं दक्षिणी पंजाब के इलाकों में शुष्क वन भी उपलब्ध होते हैं, जिनमें बबूल व कीकर के वृक्ष मिलते हैं। इन वृक्षों की छाल चमड़ा रगने के काम में आती है।

भारतीय वनों में लाख, गोद, कत्या, कागज बनाने की लुब्धी, लकड़ी, और बहुत से

अन्य औद्योगिक कच्चे पदार्थ पर्याप्त मात्रा में मिलते हैं। लेकिन निर्दिष्ट स्थानों तक आवागमन के साधन न होने के कारण इनका समुचित उपयोग सम्भव नहीं हो सका।

### बनों के पिछड़े रहने के कारण

(१) योजनाबद्ध विकास नहीं है—संयुक्त राज्य अमरीका जैसे देशों में बनों के विकास के हेतु विशिष्ट कार्यक्रम तैयार किए जाते हैं, लेकिन भारत में इनका विनाश प्राकृतिक तथा अनियमित है।

(२) राज्य की दोषपूर्ण नीति—यद्यपि १८६४ में ब्रिटिश सरकार ने बनों के सम्बन्ध में कुछ विशिष्ट कार्यक्रम रखे थे, लेकिन राज्यों के वन-विभागों की अकर्मण्यता के कारण उनमें सफलता नहीं मिल सकी तथा बनों में पाए जाने वाले बहुमूल्य पदार्थों का समुचित उपयोग नहीं हो सका।

(३) लकड़ी का सीमित उपयोग—भारत में १९६३-६४ में लकड़ी की उपलब्धि १०३ घनमीटर थी इससे यह पता चलता है कि न केवल भारत में वना का क्षत्रफल कम है, बल्कि बनों में उपलब्ध लकड़ी का उपयोग भी बहुत कम होता है।

(४) बनों का विषम वितरण—आसाम एवं मध्य प्रदेश को छोड़कर बनों का क्षेत्रफल भारत के सभी राज्यों में बहुत कम है। इसका ३८७ प्रतिशत, जर्मनी का लगभग २४ प्रतिशत, स्वीडन का ५४ प्रतिशत, फिनलैंड का ६० प्रतिशत, स्विट्जरलैंड का २२ प्रतिशत व जापान का ४८ प्रतिशत भू-भाग बनों में आच्छादित है, जबकि भारत में बनों का वितरण काफी विषम है।

(५) आवागमन के साधनों का अभाव—बनों में पाई जाने वाली लकड़ी व अन्य मूल्यवान वस्तुओं का पूरा-पूरा उपयोग नहीं हो पाता। पुरानों गाड़ियों का उपयोग इन वस्तुओं को ढांने के लिए किया जाता है तथा नवीन आधुनिकतम सवारियों का उपयोग नहीं होने से बिलम्ब एवं थम तथा लागत की अधिकता की समस्याएं प्रारम्भ हो जाती हैं। हॉवर्ड के मत में १९४० में भारत के कुल बनों में से केवल ५० प्रतिशत का ही सुगमतापूर्वक उपयोग किया जा सकता था। लेकिन १९५७-५८ तक भी २०% वन साधारण पहुँच के बाहर थे।

(६) बनों की सुरक्षा का पिछड़ापन—बनों की सुरक्षा-व्यवस्था बहुत पिछड़ी हुई है। अनधिकृत चराई एवं लकड़ी की कटाई को रोकने पर नियन्त्रण नहीं है। इसका एक कारण यह भी है कि भारत में लगभग एक तिहाई वन निजी सम्पत्ति (राजाओं या जमींदारों की) है तथा केवल ६ प्रतिशत बनों पर सरकारी वन-विभागों का नियन्त्रण है। निजी क्षेत्र के बनों की सुरक्षा पर कोई ध्यान नहीं दिया गया और न ही स्वतन्त्रता के पूर्व तक वन-विभाग सक्रिय रहे थे।

वना से भारत को सन् १९६३-६४ में १९२ करोड़ घनमीटर इमारती व दूसरे प्रकार की लकड़ी प्राप्त हुई जिसका कुल मूल्य ५०७ करोड़ रुपये था। जड़ी बूटियों, गोद, लाख रेजिन, चमड़ा कमाने की वस्तुओं व अन्य पदार्थों के रूप में लगभग १४५ करोड़ रुपये की राष्ट्रीय आय प्राप्त हुई।

वन प्रशासन :

उपर यह बताया जा चुका है कि कुल बनों में एक तिहाई निजी क्षेत्र में है। दोष बनों को राज्य ने निम्न श्रेणियों में बाँटा है

(i) सुरक्षित वन : ये वन व हैं, जिन पर पूर्णतः राज्य के वन-विभाग का नियन्त्रण है तथा साधारणतया जिनकी उपज का उपयोग राज्य द्वारा अधिकार प्राप्त व्यक्ति ही कर सकते हैं। इन बनों में पशुओं को नहीं चरने दिया जाता। ये जलवायु तथा प्राकृतिक कारणों से महत्वपूर्ण हैं। १९५०-५१ में १,३३,००० वर्गमील पर वन थे, लेकिन १९६४-६५ तक इनका क्षेत्र घटकर १३ लाख वर्गमील रह गया।

(ii) रक्षित वन : इन बनों में भी पशुओं को नहीं चरने दिया जाता है। इनका महत्व आर्थिक दृष्टि से होता है तथा ठेके पर इनको प्राप्त करने का अधिकार दिया जाता है। १९५०-५१ में इन बनों का क्षेत्रफल ४५,५०० वर्गमील था, १९६४-६५ तक बढ़कर लगभग ९६ हजार

वर्गमील हो गया। इस प्रकार १९६५ में २.२६ लाख वर्ग मील या ३.६१ वर्ग किलो मीटर या कुल वनों के ५२% भाग पर राज्य का प्रभावपूर्ण नियन्त्रण है।

(iii) साधारण वन : इन पर राज्य का नियन्त्रण नाममात्र का होता है।

लेकिन वनों के इस विभागीकरण पर कोई निश्चित नियम नहीं है तथा यह वन-विभाग के उच्चाधिकारियों की इच्छा पर निर्भर करता है और वे बीस वर्ष तक के लिए किसी भी वन को किसी भी श्रेणी में रख सकते हैं।

वनों के प्रशासन हेतु केन्द्र में महावन निरीक्षक होता है तथा प्रत्येक राज्य में मुख्य वन रक्षक (Chief Conservator) होता है जिसके नियन्त्रण में अलग-अलग क्षेत्रों में वनरक्षक, उपवन-रक्षक, रेंजर तथा बीट व चौकीदार होते हैं। वन-प्रशासन के लिए देहरादून में अधिकारियों को प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है। हाल ही में भारतीय वन सेवा (I. F. S) प्रारम्भ कर दी गई है।

स्वतन्त्रता के पश्चात् वन नीति . एक समीक्षा :

हम यह ऊपर बता चुके हैं कि १८९४ में भारत के वनों की समुचित व्यवस्था करने के लिए वन-विभागों की हर प्रान्त में स्थापना की गई थी। लेकिन आजादी के पहले तक ये विभाग सक्रिय रूप से वनों के विकास में योगदान नहीं दे सके। स्वतन्त्रता के बाद सबसे पहले १९५० में केन्द्रीय वन बोर्ड की स्थापना की गई। इस बोर्ड की सिफारिशों के आधार पर १९५२ भारत सरकार ने नवीन-वन नीति की घोषणा की। इस नीति के अनुसार वनों का क्षेत्र कुल भू-भाग का  $\frac{1}{3}$  होना चाहिए। पहाड़ी ढालों पर ६०% तथा मैदानी में २०% भू-भाग पर वन लगाने का निश्चय किया गया ताकि बाढ़ों को रोका जा सके। इस नीति के उद्देश्यों में नये वन लगाना, वनों की सुरक्षा की व्यवस्था करना, इमारती लकड़ी व ईंधन का उत्पादन बढ़ाना, तथा अन्य पदार्थों के उपयोग पर शोध को प्रोत्साहन देना प्रमुख है।

### भारत में शक्ति के साधन<sup>1</sup>

#### (India's Mineral Resources)

शक्ति के साधनों में मानवशक्ति, पशु-शक्ति, कोयला, गैस, लकड़ी, खनिज तेल, वायु, जलविद्युत् तथा आणविक शक्ति की गणना की जा सकती है। पाश्चात्य देशों में वायु-शक्ति द्वारा पवन-चक्कियों का संचालन बहुत लोकप्रिय रहा है, लेकिन भारत में इसका उपयोग बहुत कम होता है। मनुष्य एवं पशुओं का उपयोग सदियों से यहाँ होता आया है और आज भी कृषि तथा व्यापार में मानव-शक्ति तथा पशुओं का भारत में व्यापक रूप से उपयोग होता है।

परन्तु हमें इस तथ्य को भी स्वीकार करना होगा कि देश के आर्थिक विकास और विशेष रूप से औद्योगिक विकास की प्रक्रिया में हम जल विद्युत्, गैस तथा आणविक शक्ति के विकास पर ही निर्भर रहना होगा। शक्ति के विकास की निम्न क्षेत्रों में नितान्त आवश्यकता है- (१) कृषि क्षेत्र में पम्पसेटों के संचालन के हेतु, (२) उद्योगों में यन्त्रों के संचालन हेतु, (३) परिवहन में, (४) जन साधारण की उपभोग सम्बन्धी जहरतों के लिए। यह कहना भी अनुचित न होगा कि देश में व्याप्त देकारी तथा अर्धदेकारी की समस्या का समाधान काफी सीमा तक सस्ती एवं पर्याप्त शक्ति की उपलब्धि में भी निहित है क्योंकि इसी के द्वारा औद्योगिक एवं कृषि उत्पादन की वृद्धि में सहायता मिलती है।

लेकिन भारत में अब तक शक्ति के विकास तथा उपयोग का स्तर बहुत ही नीचा रहा है। आज भी प्रति व्यक्ति बिजली का वार्षिक उपभोग हमारे देश में ९० किलोवाट ही है जबकि अन्य विकसित देशों में यह औसत हमसे कई गुना है। नॉर्वे व स्वीडन में यह औसत १२,००० किलोवाट है सोवियत रूस तथा ब्रिटेन में क्रमशः २००० व ३००० किलोवाट है जबकि संयुक्त राष्ट्र अमेरिका में यह ५,४००

1. See : The Presidential address to the Engg. & Metallurgy Section of the 56th Science Congress by Prof. H. C. Gupta "Trends Strategies of Dev. of Power in India."  
(Economic Times January 1969)

किलोवाट है। सब प्रकार की शक्ति के प्रति व्यक्ति उपभोग का औसत १९६६ में इस प्रकार था : (किलोवाट में) संयुक्त राष्ट्र अमेरिका २५९५, कनाडा ७८७३, चैकोस्लावाकिया ५६४१, ब्रिटेन ५१३९, जापान १९५४ तथा भारत १७१।<sup>१</sup> प्रसिद्ध वैज्ञानिक प्रोफेसर गुहा ने सत्य ही कहा है कि शक्ति के उपभोग का इतना नीचा स्तर हमारे सामने अधिक पिछड़ेपन का कारण तथा परिणाम दोनों रहा है।

कोयला, तेल प्राकृतिक गैस, अणुशक्ति तथा जल विद्युत शक्ति के प्रथमिक स्रोत हैं जबकि बिजली गौण स्रोत। वैसे जल तथा थर्मल दोनों विद्युत शक्तियों के स्रोत भारत में पर्याप्त हैं। जल विद्युत की उपलब्धि नदियों के बदलते हुए प्रवाह के नियन्त्रण पर निर्भर करती है। वस्तुतः देश की अधिकांश नदियों में जल की पूति तथा प्रवाह में मौसम के साथ-साथ बहुत अधिक उतार-चढ़ाव होते रहते हैं और इसलिए जल विद्युत के सृजन हेतु इसको नियमित करना जरूरी हो जाता है।

भारत की जल विद्युत सृजन क्षमता ४०,००० मेगावाट (६०% एल एफ स्वर पर) आंकी गई है। १९६८ (मार्च) तक देश की कुल प्रस्थापित क्षमता १२२ करोड़ किलोवाट थी जिसे से ६० लाख किलोवाट जन विद्युत, ५५ लाख थर्मलशक्ति तथा शेष अन्य प्रकार की (डीजल-शक्ति आदि) प्रस्थापित क्षमता थी। अन्य शब्दों में जल विद्युत की कुल सम्भाव्य क्षमता (४०,००० मेगावाट) में से एक तिहाई से भी कम का हमने अब तक उपयोग किया है और इस दिशा में काफी विकास की सम्भावनाएँ विद्यमान हैं। शक्ति के वास्तविक सृजन का ४२% जल विद्युत, ५७% वाष्प शक्ति तथा १% डीजल शक्ति के रूप में प्राप्त होता है।

तेल तथा प्राकृतिक गैस के रूप में भारत में अत्यन्त सीमित साधन हैं। फिर भी केन्द्रीय सरकार का तेल व प्राकृतिक गैस आयोग इस दिशा में सतत रूप से प्रयत्नशील है।

#### अणु शक्ति :

जल तथा कोयले का केन्द्रीयकरण भारत के पूर्वी क्षेत्र में है जबकि देश का पश्चिमी इलाका मोनाजाइट रेत के लिए प्रसिद्ध है। इसी कारण पश्चिमी क्षेत्रों में अणुशक्ति का विकास सरलता एवं मितव्ययितापूर्वक किया जा सकता है। कुल मिलाकर यूरेनियम तथा थोरियम के पर्याप्त भण्डार भारत में मौजूद हैं। अणुशक्ति का विकास तकनीकी दृष्टि से भी कोयला क्षेत्र से दूर होना चाहिए। यूरेनियम व थोरियम के ज्ञात भण्डार क्रमशः १५ हजार टन व ५ लाख टन हैं। इनसे ५० लाख से १ करोड़ किलोवाट तक शक्ति की प्रस्थापना की जा सकती है।

प्रथम अणुशक्ति का केन्द्र तृतीय योजना काल में बम्बई के ममीप तारापुर में प्रारम्भ किया गया जिसमें शक्ति का सृजन १९६९ में प्रारम्भ होगा। इसमें ३९० मेगावाट क्षमता की दो मशीनों (प्रत्येक की क्षमता १९० मेगावाट थी) लगाई गईं। द्वितीय केन्द्र कुछ ही समय पूर्व रानाप्रताप सागर बाँध (कोटा के पास) के सधीप प्रस्थापित किया गया परन्तु इसमें शक्ति का सृजन १९७१ तक ही प्रारम्भ होगा। चतुर्थ योजना के अन्त तक इस केन्द्र की क्षमता २०० मेगावाट अधिक कर दी जायेगी।

चतुर्थ योजना काल में ही तमिऴनाडु में कालपक्कम नामक स्थान पर २०० मेगावाट वाली क्षमता का अणुशक्ति केन्द्र स्थापित किया जाएगा। इसके लिए चतुर्थ योजना में १२० करोड़ रुपये का प्रावधान रखा गया है।

चतुर्थ योजना एवं शक्ति : १९६८-६९ में शक्ति-निर्माण की कुल क्षमता १५४ करोड़ किलोवाट थी जिसे १९७३-७४ तक २३१ करोड़ किलोवाट तक बढ़ा दिया जायगा। विभिन्न प्रकार की शक्ति (विद्युत) की सृजन क्षमता अग्रलिखित प्रकार होने का अनुमान है।<sup>२</sup>

1 See Commerce Annual 1968 P 275

2. Article by R. P. Aiyer Commerce Annual 1968, and Yojana April 20 1968 p. 20.

(क्षमता लाख किलोवाट में)

(अ) उपयोगिताएँ	१९६८-६९	१९७३-७४
परम्परागत थर्मल	७७	१११
अणु शक्ति	४	१०
जल विद्युत्	६१	९६
(आ) गैर उपयोगिताएँ	१२	१४

कुल मिलाकर चौथी योजना में विद्युत शक्ति के विकास पर २०८५ करोड़ रुपये खर्च करने का प्रावधान है। इसमें से ९०९ करोड़ रुपये वर्तमान शक्ति-मृजन कार्यक्रमों पर व्यय होंगे। ग्रामीण विद्युतीकरण पर ३६३ करोड़ रुपये व्यय किए जाएंगे जिसके द्वारा ७४ लाख पम्पसेटों का संचालन होगा। संशोधित लक्ष्यों के अनुसार १९७३-७४ तक विद्युत शक्ति की प्रत्यापित क्षमता लगभग ३ करोड़ किलोवाट होगी।

चौथी योजना में जो प्रमुख कार्यक्रम विद्युत मृजन हेतु प्रारम्भ किए जायेंगे वे हैं नैबंली थर्मल स्टेशन (क्षमता ५०० मेगावाट से बढ़ाकर ६०० मेगावाट की जाएगी) चन्द्रपुरा थर्मल स्टेशन (२४० मेगावाट क्षमता वाली दो इकाइयों की प्रस्थापना), वदरपुर थर्मल स्टेशन (३०० मेगावाट की क्षमता)। इनके अलावा व्यास, यमुना, उकाई, शरावनी, इदीकी, रामगंगा आदि परियोजनाओं से भी विद्युत प्राप्त की जायेगी।

#### ग्रामीण विद्युतीकरण :

उद्योगों के अतिरिक्त विद्युत शक्ति की आवश्यकता सिंचाई हेतु तेजी से अनुभव की जाने लगी है। हाल ही में बैकटापिया कमेटी<sup>१</sup> ने ग्रामीण विद्युतीकरण को कृषि के विकास हेतु आवश्यक शर्तें बताते हुए इसके लिये एक निगम की स्थापना का सुझाव दिया था। यह प्रसन्नता की बात है कि केन्द्रीय सरकार ने ४५ करोड़ रुपये की अधिकृत पूंजी से राज्यों के विद्युतीकरण कार्यक्रमों को पूरा करने का दृष्टि से ग्रामीण विद्युतीकरण निगम बनाना स्वीकार कर लिया है। यह निगम ५ लाख अतिरिक्त पम्प सेटों को शक्ति प्राप्ति में सहायता दे सकेगा।

वस्तुतः भारत में ग्रामीण विद्युतीकरण का स्तर बहुत नीचा है। आसाम, नागालैंड, उड़ीसा व मध्यप्रदेश के तो २% से भी कम गाँवों में बिजली पहुँच सकी है। राजस्थान, उत्तर-प्रदेश, पश्चिमी बंगाल व बिहार के १०% से भी कम गाँवों में विद्युत शक्ति उपलब्ध है जबकि गुजरात, पंजाब, उत्तर प्रदेश, महाराष्ट्र व मैसूर के १५ से २०% गाँवों में बिजली है। आसाम, बिहार, जम्मू, तथा कश्मीर, मध्यप्रदेश, नागालैंड, उड़ीसा राजस्थान, उत्तरप्रदेश व पश्चिमी बंगाल में देश की ५५% जनसंख्या तथा ५४% कृषि क्षेत्र केन्द्रित है लेकिन विद्युत शक्ति द्वारा संचालित पम्पसेटों में से वहाँ १५% से भी कम विद्यमान है।<sup>२</sup>

निष्कर्ष : अस्तु ग्रामीण विद्युतीकरण की समस्या को हमें व्यापक स्तर पर हल करना होगा क्योंकि इसी के द्वारा हमारे लघु सिंचाई के लक्ष्यों को प्राप्त करना सम्भव होगा।

1. See Chapter on Rural Credit for Interim Report.
2. See Economic Times, February 17, 1969 article by J. C. Verma.

## सामाजिक तथा धार्मिक संस्थाएँ (Social and Religious Institutions)

### प्रारम्भिक

किसी भी देश का आर्थिक विकास काफी सीमा तक वहाँ प्रचलित सामाजिक तथा धार्मिक संस्थाओं पर निर्भर करता है। पिछले अध्याय में हमने भारत के प्राकृतिक साधनों का अध्ययन किया। यद्यपि प्राकृतिक साधनों की प्रचुरता आर्थिक विकास की एक ठोस पृष्ठभूमि तैयार करती है, तथापि इन साधनों का उपयोग लोगों की धार्मिक तथा सामाजिक मान्यताओं पर ही निर्भर रहता है।

डा० विलियम कैप सत्य ही लिखते हैं कि ये संस्थाएँ आज के अल्पविकसित देशों के धीमे आर्थिक विकास के लिए उत्तरदायी हैं तथा बहुधा देश में विद्यमान प्राकृतिक साधनों के समुचित उपयोग में बाधक बन जाती हैं।<sup>1</sup> इसके विपरीत डा० नोल्स ने इंग्लैंड में हुई औद्योगिक क्रांति का सारा श्रेय वहाँ के लोगों का साहस की भावना को दिया है।<sup>2</sup> भारत आज यदि एक अल्प-विकसित देश है तो इसका मुख्य उत्तरदायित्व यहाँ की सामाजिक तथा धार्मिक संस्थाओं पर है। इसके विपरीत यदि दो महायुद्धों के बावजूद जर्मनी आज एक प्रमुख औद्योगिक देश है तो इसका कारण वहाँ प्रचलित परम्पराओं में ही निहित है।

देश के लोगों की काम करने की इच्छा, बचत अथवा पूँजी-निर्माण की भावना और आर्थिक महत्वाकांक्षाएँ आदि सभी सामाजिक मान्यताओं व धार्मिक आदर्शों द्वारा प्रभावित होती हैं। पूर्व के देशों का आर्थिक विकास न होने का कारण यहाँ की पुरातन मान्यताएँ हैं, जबकि पाश्चात्य देशों के आर्थिक विकास में धर्म, जाति अथवा अन्य सामाजिक संस्थाओं ने कमी बाधा नहीं डाली। प्रस्तुत अध्याय में हम देखेंगे कि भारत में प्रचलित सामाजिक तथा धार्मिक संस्थाओं ने अर्थव्यवस्था को कहाँ तक प्रभावित किया है। इन संस्थाओं को सुविधा के लिए पाँच स्वरूपों में प्रस्तुत किया जाएगा,—(१) स्वावलम्बी गाँव, (२) जाति-प्रथा, (३) मयुक्त परिवार, (४) धर्म, तथा (५) उत्तराधिकार के नियम।

### (I) स्वावलम्बी गाँव

ब्रिटिश शासन आरम्भ होने से पूर्व भारत की आर्थिक तथा सामाजिक व्यवस्था में गाँवों का सर्वाधिक महत्त्व था। एक भारतीय गाँव साधारणतया एक स्वावलम्बी इकाई होता था तथा

- 1 Dr K William Kapp—Hindu Culture, Economic Development and Eco Planning in India in (Asia), P. 3
- 2 L C A Knowles Industrial and Commercial Revolutions during the 19th Century

ग्रामीण जनता की लगभग समस्त आवश्यकताएँ गाँव में ही पूरी हो जाती थी। आज भी देश की खाद्य-सम्बन्धी आवश्यकताएँ गाँवों में बसे कृषक ही पूरी करते हैं। लेकिन डेढ़ सौ वर्ष पूर्व भोजन के साथ-साथ वस्त्र, जूते, लकड़ी व लोहे की वस्तुओं तथा आवश्यकताओं की पूर्ति भी गाँव में ही हो जाती थी। वस्तुतः लोगों की आवश्यकताएँ उस समय इतनी कम थी कि उनकी पूर्ति के लिए बड़े पैमाने पर उत्पादन करना, अथवा गाँव के बाहर के व्यक्तियों से विनिमय-सम्बन्ध स्थापित करना अनिवार्य नहीं था। कृषक, जुलाहे, बडई, कुम्हार, घोषी, लुहार, मुनार, दर्जी, रगरेज, मोची तथा हलवाई आदि को मिलाकर गाँव की आवादी होती थी और इनके परस्पर सहयोग के कारण गाँव स्वावलम्बी बना रहता था। विनिमय की सीमितता के कारण मुद्रा का उपयोग भी अपवाद-स्वरूप ही किया जाता था।

भारतीय गाँवों का यह स्वावलम्बन बहुत प्राचीन समय से चला आया है और यद्यपि औद्योगिक क्रान्ति ने काफी सीमा तक इस स्वावलम्बन को कम कर दिया है, तथापि आज भी भारत में ऐसे गाँवों की कमी नहीं है, जो आर्थिक दृष्टि से बाह्य जगत से सम्बद्ध नहीं हैं। बड़े-बड़े साम्राज्यों की भारत में स्थापना हुई और वे अतीत में विलीन हो गए लेकिन गाँवों का यह स्वावलम्बन चलता रहा।

कार्ल मार्क्स ने इन स्वावलम्बी गाँवों का वर्णन करते हुए लिखा है कि ये छोटी तथा प्राचीन इकाइयाँ जिन महत्वपूर्ण स्तम्भों पर आधारित हैं, उनमें भूमि का सामूहिक स्वामित्व, कृषि तथा हस्तकलाओं की मिली-जुली व्यवस्था तथा एक अपरिवर्तनीय श्रम-विभाजन की व्यवस्था आदि सम्मिलित हैं। अपरिवर्तनीय श्रम-विभाजन से उनका आशय ऐसी व्यवस्था से है, जिसके अन्तर्गत लघु स्तर पर वस्तुओं का उत्पादन किया जाय, तथा विनिमय के उद्देश्य से उत्पादन न हो। मार्क्स आगे बताते हैं कि गाँव के सामूहिक हितों की रक्षार्थ चौकीदार, न्यायाधिपति, कर इकट्ठा करने वाले, सुनार, मोची, घोषी, स्कूल मास्टर, ज्योतिषी तथा सिचाई-व्यवस्थापक होते हैं, जिनके भरण-पोषण का भार सामूहिक रूप से वहन किया जाता है। जनसंख्या बढ़ने पर बंजर भूमि पर नया गाँव बसा लिया जाता है तथा वहाँ भी सभी आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु इसी प्रकार के परिवार जाकर बसते हैं। मार्क्स ने यह भी बताया कि सदियों बीत जाने पर भी गाँवों का यह स्वावलम्बन अक्षुण्ण है और राजनीति की घटाटोप बदलियाँ भी इस समाज के आर्थिक ढाँचे को प्रभावित करने में असफल रही हैं।<sup>1</sup> सत्तनत के वाद सत्तनत बदलती गईं क्रान्ति के बाद क्रान्ति हुई तथा हिन्दू, पठान, मुगल, मराठा, सिख व अंग्रेज, सभी ने भारत पर शासन किया, लेकिन ग्रामीण इकाइयाँ पूर्ववत् रही।

ग्रामीण अर्थव्यवस्था में विनिमय : प्रो० गाडगिल के मतानुसार गाँव के सभी निवासियों—कृषकों तथा उद्योगपतियों, द्वारा उत्पादित वस्तुओं की मात्रा इतनी थोड़ी होती थी कि इनके विनिमय की सम्भावनाएँ भी अत्यन्त सीमित हो जाती थी। गाँव में जो कुछ उत्पादन होता था, उसकी गाँव में ही खपत हो जाती थी और इस प्रकार अतिरिक्त न होने के कारण अन्यत्र इसका विनिमय होने का प्रश्न ही नहीं उठता था।<sup>2</sup>

इसी प्रकार प्रो० शेट्टकर ने लिखा है कि भारत के अधिकांश गाँवों में विनिमय का वास्तविक स्वरूप नहीं दिखाई देता था। जब कृषक को शिल्पकार की सेवाओं की आवश्यकता होती, वह प्रत्येक कार्य के अनुसार उसके कार्यों का पारिश्रमिक नहीं देता था और न ही शिल्पकार प्रत्येक ग्राहक से अलग-अलग भुगतान पाने का अधिकारी था। इसके विपरीत शिल्पकार (जिनमें बडई, लुहार, सुनार, मोची, व जुलाहा आदि सम्मिलित थे) को सामूहिक भूमि का एक अंश जोतने के लिए दे दिया जाता था। तथा/अथवा कटाई के समय इनकी सेवाओं के बदले अनाज दे दिया जाता था। इस प्रकार एक शिल्पकार उत्पादक की स्थिति में न होकर एक जन-सेवक के रूप में था, जिसकी सेवाओं का उपयोग समस्त ग्रामीण जनता करती थी।<sup>3</sup>

1 Karl Marx—On India, P. 391

2 D. R. Gadgil—Industrial Evolution of India in Recent Times pp 10-12

3 K. S. Shelvenker—The Problem of India (1940), pp, 124-25



भारतीय गांवों का स्वावलम्बन इसलिए पूर्ण हो जाता था कि कच्चा माल भी गांवों में ही उपलब्ध हो जाता था। गांव के समीप ही मकान तथा औजार बनाने के लिए लकड़ी उपलब्ध हो जाती थी। गांव की जहूरता के बाद जो भी थोड़ी-बहुत वस्तुएँ बच जाती थी, उन्हें हाट अथवा मेले में बेच दिया जाता था। उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में फ्रांसिस बुकेनन तथा माटगोमरी मार्टिन ने भारत के क्रमशः दक्षिणी एवं उत्तरी इलाकों का दौरा करने पर इन तथ्यों की पुष्टि की थी।

विनिमय का स्पष्ट स्वरूप मेले तथा माप्ताहिक हाटों में देखा जा सकता था और यह विनिमय के ही रूप में ही होता था।

स्वावलम्बी गांवों की एक विशेषता यह थी कि इन गांवों का बाह्य जगत से कोई विशेष सम्बन्ध नहीं था। केवल कभी कभी राजा का प्रतिनिधि कर-बसूची के लिए आ जाता था। गांव के अविभाज्य व्यक्तियों का मारा जीवन गांव की परिधि में ही बीत जाता था। वास्तव में बाहर जाने के लिए केवल कुछ ही अवसर आ पाते थे। जैसे वरात, तीर्थ-यात्रा अथवा राज-दरबार देखने की अभिनाया आदि।

डॉक्टर बुकेनन लिखते हैं कि इस स्वावलम्बन के कारण ग्रामीण अर्थ-व्यवस्था विकसित नहीं रही और लोगो का दृष्टिकोण अत्यन्त संकीर्ण बनकर रह गया। उनके मत में गांव की कृषि व्यवस्था तथा उद्योगों की प्रवृत्ति अत्यन्त निम्न स्तरीय थी और यहाँ तक की पवनचक्की और वस्तुओं के निर्माण हेतु प्रयुक्त किये जाने वाले हाथ के यंत्रों का उपयोग भी ग्राह्य था। रुढ़िगन और शारों का कई पीढ़ियों तक उपयोग किया जाता था।<sup>1</sup>

उपादन का स्तर छोटा होने के कारण तथा विनिमय की सीमित संभावनाएँ होने के कारण यातायात के साधनों का भी विकास नहीं हो सका। मर्कटें बहुत कम थी तथा उनकी स्थिति वर्षा ऋतु में अत्यन्त दयनीय हो जाती थी। परिवहन के साधनों में बैलें, सन्चरों और कहीं-कहीं बैलगाड़ियाँ का उपयोग किया जाता था।

लेकिन ब्रिटिश-शासन व्यवस्था प्रारम्भ होने के साथ ही जैसे-जैसे नई भूमि-व्यवस्था लागू की गई, यातायात के साधनों का विकास हुआ तथा औद्योगिक विकास प्रारम्भ हुआ, गांवों का यह स्वावलम्बन कम होता गया।

## (II) जाति प्रथा

जाति-प्रथा का सबसे अधिक व्यापक स्वरूप हमें भारत में देखने को मिलता है जहाँ २००० से अधिक जातियाँ तथा उप-जातियाँ विद्यमान हैं। एक जाति अथवा उपजाति व्यक्तियों का वह समूह है, जिसमें सभी व्यक्तियों को एक ही प्रकार की सामाजिक परम्पराओं को मानना पड़ता है। वस्तुतः जाति सामाजिक इकाइयों का एक समूह है, जिसके सदस्य परम्पराओं की सामान्य कड़ी में बंधे रहते हैं।<sup>2</sup> एन्साइक्लोपीडिया ब्रिटैनिका के अनुसार जाति-प्रथा का वास्तविक उद्देश्य वंशानुक्रम तथा धार्मिक मान्यताओं की पवित्रता की सुरक्षित रखना एवं सामाजिक परम्पराओं की एकरूपता को बनाए रखना है।<sup>3</sup>

जाति-प्रथा का प्रारम्भ भारत में कबसे हुआ यह कहना सम्भव नहीं है। इतिहासकारों की मान्यता है कि हजारों वर्ष पूर्व जब आर्यों का भारत में आगमन हुआ तो उस समय यहाँ सभी व्यक्ति समान स्तर के थे। लेकिन आर्यों ने जब भारत के उत्तरी भागों पर आधिपत्य कर लिया तो पराजितों तथा विजेताओं के मध्य एक बड़ा अन्तर प्रारम्भ हो गया। शारीरिक दृष्टि से तो आर्य भारतवर्ष के प्राचीन निवासियों से थोड़े थे ही, विजेता होने के मद के कारण वे अपनी मर्यादा बनाए रखने के पक्ष में थे। फलस्वरूप वर्ण-व्यवस्था बनाई गई तथा ब्राह्मण, क्षत्रिय, वैश्य व शूद्र ये चार वर्ण बनाए गए। ब्राह्मणों को वर्ण पठन पाठन तथा अन्य वर्ण के लोगों के

1. D. H. Buchanan—The Rise of Capitalist Enterprise In India, p 15
2. Cambridge History of India—Vol I, P. 53
3. Encyclopaedia Britannica, Vol (xii) (1921), 562

संस्कारों का निर्माण करना था, जबकि क्षत्रिय देश का शासन करते तथा विदेशी आक्रमणों से रक्षा करते थे। वैश्यो को कृषि, उद्योगो व व्यापार का संचालन दिया गया। पराजितों के रूप में जो लोग थे, उन्हें शूद्र माना गया तथा उतकी जिम्मेदारी यह थी वे बाकी दूसरे वर्ण के लोगों की सेवा करें।

वाडिया तथा मर्चेंट ने जति प्रथा के उदय के तीन कारण बनाए हैं <sup>1</sup> (अ) विजेताओं तथा पराजितों का अन्तर, जिसके कारण पराजितों को सदैव निचले स्तर पर रखने का प्रयास किया गया चाहे. उनमें कोई व्यक्ति कितना ही योग्य क्यों न हो। (आ) मनुष्य के घुमबकड जीवन की समाप्ति। इसके फलस्वरूप जब बहुत से व्यक्ति एक ही स्थान पर धर बसाकर रहने लगे तो उनके लिए उत्पन्न आदि मनाना सरल हो गया। धीरे-धीरे जन्म, विवाह, मृत्यु और अनेक अन्य अवसरों पर भी समूह के व्यक्ति एकत्रित होने लगे और इससे सामाजिक परम्पराओं की नींव डाली गई। (इ) यातायात व परिवहन का अभाव, जिसके फलस्वरूप एक क्षेत्र के व्यक्तियों के सामाजिक तथा आर्थिक सम्बन्ध दूसरे क्षेत्र के लोगों से नहीं बढ़ सके।

प्रारम्भ में जाति प्रथा का उद्देश्य सम्पूर्ण जाति के व्यक्तियों का अधिकतम कल्याण करना था। लेकिन कालान्तर में ऊँची जातियों के व्यक्तियों ने यह प्रचार किया कि जाति-प्रथा दो बातों पर निर्भर है। प्रथम कर्म तथा द्वितीय परिवार की धार्मिक एकता। 'कर्म' सिद्धान्त के मानने वालों ने बताया कि पूर्वजन्म में अच्छे कर्म करने पर ब्राह्मण, क्षत्रिय या वैश्य के कुल में बालक जन्म लेता है। शूद्रों के पुनर्जन्म को भी इस प्रकार हेय माना जाने लगा और जाति-प्रथा के पुराने आदर्श को, जिसके अनुसार व्यवसाय को जाति का आधार माना जाता था,<sup>2</sup> भुलाकर जन्म के अनुसार जाति की मर्यादाएँ निश्चित कर दी गई थी।

वर्तमान समय में जातियों को तीन दृष्टिकोण से देखा जाता है—प्रथम आनुवंशिक जातियाँ जैसे जाट, गूजर, कहार तथा राजस्थान के मेवा लोग। द्वितीय श्रेणी की जातियाँ व्यावसायिक जातियाँ हैं, जिनमें कृषि, व्यापार अथवा शिल्प के अनुसार विशिष्टीकरण हो गया है। इनमें सुनार, धोबी व नई आदि जातियाँ आ सकती हैं। तृतीय श्रेणी की जातियाँ धार्मिक आधार पर बनाई जाती हैं। डा० कौप का कथन है कि भारत के ईसाई, सिख व मुसलमान यद्यपि जाति-प्रथा को नहीं मानते, तथापि धार्मिक विश्वासों की भिन्नता के कारण वे सब जातियों के रूप में संगठित होने का प्रयास करते हैं।<sup>3</sup>

जाति-प्रथा के लाभ :

(१) श्रम-विभाजन—जाति-प्रथा का सबसे पहला लाभ यह है कि इससे श्रम-विभाजन के उत्कृष्ट आदर्श की प्राप्ति होती है। व्यावसायिक आधार पर वर्ण-व्यवस्था होने पर समाज की विभिन्न जातियाँ भिन्न-भिन्न कार्य करने लगती हैं और इससे श्रम-विभाजन एवं विशिष्टीकरण के सारे लाभ मिल जाते हैं।

(२) रोजगार की निश्चितता—रोजगार की निश्चितता भी जाति प्रथा का एक लाभ है। कोई भी व्यक्ति अपने जातिगत व्यवसाय में अपेक्षाकृत अधिक दक्षता प्राप्त कर सकता है और साधारणतया उसे बेकारी का शिकार नहीं होना पड़ता।

(३) आर्थिक समानता—जाति के सभी सदस्यों को जाति की पंचायतों द्वारा एक स्तर पर रखने का प्रयास किया जाता है। अपेक्षाकृत धनी सदस्य अन्य सदस्यों के हितों की रक्षा करने का भरसक प्रयास करते हैं, क्योंकि जाति के उत्थान की भावना इसके लिए उन्हें प्रेरणा देती है। आर्थिक विषमता को कम करने का यह सर्वश्रेष्ठ उपाय है।

(४) व्यावसायिक संगठन—जाति-प्रथा के अन्तर्गत प्रत्येक जाति अथवा उपजाति की अपनी पृथक पंचायत होती है। इस पंचायत का कार्य जाति की सामाजिक रीतियों का नियमन

1. Wadia & Merchant—Our Economic Problem, PP. 63-64

2. श्रीमद्भागवत में सूर्यवंश के नाभाग का वर्णन है, जो दिष्ट महाराज (क्षत्रिय) का पुत्र होने पर भी व्यापार करने लगा था (वैश्य होना) तथा फिर नाभाग के दो पुत्र ब्राह्मण हो गए थे (श्री० भा० स्कं०, २० अ०, १ श्लो० तथा श्री० भा० ६ स्क०, २ अ०, २३ श्लो०)

3. Dr William Kopp, op. cit P 23

एव इनके विरिधत् पालन की व्यवस्था करना तो है ही, व्यवसाय के नियमों का प्रतिपादन भी ये कर सकती है। जातिगत पचायतों के माध्यम से उस व्यवसाय के अन्तर्गत अनावश्यक स्पर्धा की उत्पत्ति नहीं होने दी जाती।

(५) श्रमिक संघ का प्रारम्भिक रूप—दांडिया तथा मर्चेंट ने जाति को श्रमिक संघ का प्रारम्भिक स्वरूप माना है। एक जाति के शिल्पकारों का इससे अच्छा संगठन और दूसरा नहीं हो सकता।<sup>1</sup>

(६) संस्कृति की रक्षा—यह सही है कि जाति के बन्धन काफी बड़े होते हैं तथा इससे अनेक बार कठिनाई भी उत्पन्न हो जाती है लेकिन हिन्दू-समाज ने इसी प्रथा के बल-बूते पर अपनी मौलिकता को बनाए रखते हुए भारत की परम्परागत संस्कृति की रक्षा की। इसके विपरीत बाहर से आने वाली जातियाँ भी भारतीय संस्कृति के अनुरूप दीर्घित होती चली गईं।

(७) सहिष्णुता—जाति प्रथा के कारण घन अथवा सम्पर्क को नहीं, वरन् जाति की परम्परा को सर्वोपरि माना जाता है। जाति-प्रथा के मूलभूत सिद्धान्तों को सभी जातियाँ मान्यता प्रदान करती थी और इससे न केवल स्वयं की जाति के भीतर वरन् अन्य जातियों के प्रति भी सहिष्णुता की भावना ने जन्म लिया। इस सहिष्णुता ने आर्थिक सहयोग को तो अन्य दिया ही, इसके कारण सामाजिक तथा नागरिक जीवन में भी समरूपता आ गई।<sup>2</sup>

**जाति प्रथा के दोष :**

लेकिन जो जाति-प्रथा १७वीं या १८वीं शताब्दी तक देश की सामाजिक तथा आर्थिक व्यवस्था के लिए उपयुक्त रही थी, शनैः-शनैः इसके उपादेयता कम होती चली गईं और आज जाति के बन्धन न केवल शिथिल हो चुके हैं, वरन् जीरा स्थिति में हैं। इस प्रथा से अनेक बुराईयों को जन्म मिला, जो इस प्रकार हैं

(१) राष्ट्रीय एकता में बाधक—डा० देसाई का मत है कि हिन्दू धर्म ने भारतवर्ष के सभी लोगों को जहाँ भूतकाल में एक मूत्र में बांधने का यत्न किया, जाति-प्रथा ने सामाजिक दृष्टि में उसे अनेक खंडों एवं उपखंडों में बाँटकर राष्ट्रीय एकता को नष्ट करने का प्रयत्न किया।<sup>3</sup>

(२) सामाजिक विषमता—राष्ट्रीय एकता को छिन्न-भिन्न करने के साथ ही जाति-प्रथा ने समाज के विभिन्न वर्गों के बीच अन्धेघ्न दीवारें खड़ी कर दी। जाति-प्रथा इस प्रकार बनाई गई कि सबसे ऊपर ब्राह्मणों को रखा गया और फिर सामाजिक दृष्टि से अन्य जातियाँ इनसे निचले स्तर पर रखी गईं। व्यक्ति का सामाजिक स्तर उस जाति के आधार पर निर्धारित होने लगा, जिसमें उसने जन्म लिया हो। बुच ने सत्य ही लिखा है कि जाति-प्रथा ने योग्यता की अपेक्षा जन्म के आधार पर 'राजाशाही' को जन्म दिया तथा व्यक्ति की प्रतिभा एवं क्षमता के समुचित प्रयोग को असम्भव बना दिया।<sup>4</sup> निधन अथवा हेय जातियों को आज भी हेय माना जाता है। इससे समाज में विषमता का प्रसार हो रहा है।

(३) व्यक्तिगत स्वतंत्रता में बाधा—रिमले नामक विद्वान ने कहा है कि जाति-प्रथा वस्तुतः ब्राह्मण देवता द्वारा निर्धारित एक व्यवस्था है। व्यक्ति के निजी मामलों में भी जाति का हस्तक्षेप जाति-प्रथा के प्रति एक आक्रोश की भावना को जन्म देता है। विवाह व्यवसाय, सामाजिक व्यवहार और यहाँ तक कि किसी के साथ भोजन करने पर भी जाति द्वारा निर्धारित मर्यादाओं का उल्लंघन घर्ष के विरुद्ध माना जाता है और जाति के नेता उस व्यक्ति को वहिष्कृत कर सकते हैं।

1. Wadia & Merchant op cit, p 64

2. Dr. G S Ghurye—Caste & Race in India, p 27

3. D A R. Desai—Social Background of Indian Nationalism, p 225.

4. M A. Buch—Rise and Growth of Indian Nationalism, p, 23

(४) व्यवसाय के चुनाव का अनुचित तरीका—व्यक्ति स्वेच्छा से व्यवसाय का चुनाव करके अधिक उन्नति कर सकता है। लेकिन इसके विपरीत जाति-प्रथा द्वारा उस पर वह व्यवसाय थोपा जाता है, जो जन्म से ही तय हो गया है। रचि के अभाव में वह व्यक्ति ठीक ढंग से काम करने में असमर्थ रहता है।

(५) राष्ट्रीय आर्थिक विकास में बाधक—डा० वीरा एन्स्टे यह भी बताती है कि जाति की मकीर्ण तथा कठोर शृंखलाओं के कारण पाश्चात्य देशों में जो औद्योगिक क्रांति हुई उसका लाभ उठाने में भारत असमर्थ रहा। प्राविधिक सुधारों को भारत की रूढ़िवादी जातियों ने अपनाने में उपेक्षा प्रदर्शित की और फलस्वरूप भारत में वृहत्-स्तरीय औद्योगिक उत्पादन काफी लम्बे समय तक प्रारम्भ नहीं किया जा सका।<sup>1</sup>

(६) अवसरों की असमानता—आज का विश्व तेजी में एक ऐसी स्थिति की ओर बढ़ रहा है जहाँ आर्थिक विकास की दौड़ में सभी व्यक्तियों को भाग लेने का समान अवसर प्राप्त हो। लेकिन जाति-प्रथा इस दिशा में बाधा उपस्थित करती है। डा० घुरे का मत है कि पाश्चात्य जगत् में व्यक्ति का सम्मान उसकी आर्थिक सम्पन्नता के अनुसार किया जाता है और आज का रंक घनोपार्जन करके कल सम्माननीय हो सकता है। परन्तु उनके मत में भारत में पिछड़ी हुई जातियों को यह स्वतन्त्रता भी प्राप्त नहीं थी।<sup>2</sup>

(७) श्रम की गतिशीलता में बाधक—जाति-प्रथा के कारण व्यक्ति को अपना व्यवसाय बदलने की अथवा अपना स्थान छोड़कर अन्यत्र जाने की स्वतन्त्रता नहीं है। श्रम की गतिशीलता में इस प्रकार अवरोध उत्पन्न हो जाने के कारण इसके लाभ से उत्पादक वंचित रह जाते हैं।

(८) छुआछूत की भावना—जाति-प्रथा का सबसे बड़ा अभिशाप छुआछूत की भावना के रूप में है। धृणास्पद कार्य जिन जातियों को दिये गये उन्हें अछूत कहकर उनका छूना भी पाप माना जाने लगा। यह प्रसन्नता की बात है कि महात्मा गांधी के सद्प्रयत्नों से अब इन अछूतों या हरिजनों को वे सभी सुविधाएँ उपलब्ध हैं जो सबकों को दी गई हैं।

(९) पिछड़ी हुई जातियाँ—आर्थिक दृष्टि से जो जातियाँ उन्नत थीं, वे सम्पन्नता की सीढ़ियों पर चढ़ती गईं, जबकि बहुत-सी जातियाँ पिछड़ी हुई रह गईं। इनके पिछड़ेपन का मुख्य कारण इनकी आर्थिक विपन्नता है। डा० कैप का अनुमान है कि भारत की जनसंख्या में १/३ से अधिक लोग पिछड़ी हुई जातियों के हैं।<sup>3</sup>

**जाति-प्रथा में परिवर्तन<sup>4</sup>**

उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य तक जाति-प्रथा मुचाम रूप से चलती रही और जो भी विदेशी जातियाँ भारत में आईं, वे यहाँ के सामाजिक जीवन में घूल-मिल गईं। लेकिन उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य से कुछ ऐसी परिस्थितियों का जन्म हुआ, जिन्होंने जाति-प्रथा के बन्धन शिथिल कर दिए और आज इस प्रथा का जो स्वरूप विद्यमान है, वह प्राचीन प्रथा का एक भग्नावशेष मात्र है। डा० देसाई ने जाति-प्रथा के पराभव के लिए निम्न कारणों को उत्तरदायी माना है

(१) नवीन अर्थव्यवस्था—अंग्रेजों का शासन बढ़ने के साथ-साथ अर्थव्यवस्था में अनेक परिवर्तन हुए। स्थायी बन्दोबस्त के कारण कृषि-व्यवस्था में अनेक परिवर्तन हुए। आमूल वस्तुओं के भारत में आगमन के साथ-साथ कुटीर उद्योगों का पराभव होने लगा तथा यातायात के साधनों के विकास ने आर्थिक सम्बन्धों के क्षेत्र को विस्तृत बना दिया। इन सबके फलस्वरूप व्यक्ति अधिक धन-प्राप्ति की आशा में दूसरे स्थानों को जाने लगे, और जन्म के अनुसार व्यवसाय का चुनाव आवश्यक नहीं रहा। इस प्रकार नवीन अर्थव्यवस्था ने जाति के बन्धन शिथिल करने में सहायता की।

1 Vera Anstey—The Economic Development of India, p. 52.

2 Dr. G S Ghurye—op cit, pp 2-3

3. Dr William Kapp—op. cit. p. 25

4. Dr A. R Desai—op. cit pp. 228-232

(२) आधुनिक नगरों का प्रभाव—अंग्रेजों ने १९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध से भारत में अनेक नगरों का विकास किया, स्निम होटल, विश्वानिगृह, बसें, ट्राम, रेलगाड़ियाँ तथा टेलिगृह आदि प्रारम्भ किए गए। जब सामारणतया व्यक्ति के लिए केवल जाति के व्यक्ति के साथ ही सम्पर्क सीमित रहना सम्भव नहीं रहा।

(३) नवीन न्याय-प्रणाली—ब्रिटिश-पूर्व के भारत में प्रचलित वृद्धाधिकार विपमताओं का एक दलन्यायी न्याय प्रणाली द्वारा दूर करने के लिए जाति प्रथा का बहुत बड़ा पहलू बनाया। जनसाधारण का यह विश्वास है कि पचास पर कुछ ही लोगों का अधिकार है और इनके विपरीत वह न्यायप्रणाली में न्याय प्राप्त करके अधिकार कर सकती है।

(४) व्यावसायिक संगठनों का विकास—नासवी राजावदी में जाति की अपेक्षा व्यवसाय के आधार पर संगठन बनाने पर दब दबाया गया। मिल-मानिफ़ा श्रमिका, जमींदारों द्वारा हुपका व अन्य वर्गों के व्यक्तियों के संगठन कार्य के अनुसार बनाए गए और इन संगठनों में जाति के व्यक्ति सम्मिलित होते थे।

(५) दल-संघर्ष—भारत में श्रमिक दलों के विकास के कारण बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ से ही श्रमिका व पूँजीपतियों के संघर्षों का आकार जानिगत न होकर दल के अनुसार था। पूँजीवाद के विरुद्ध जाति-धर्मियाँ चल रही हैं, उसमें नवी जाति के व्यक्ति सम्मिलित हैं।

(६) आधुनिक शिक्षा—शिक्षा का प्रसार दल-व्यवस्था के अन्तर्गत केवल वर्गों तक ही सीमित था और आज भी पिछड़े वर्गों के व्यक्तियों के अधिकारों को अंगिष्ठित है। लेकिन अंग्रेजों ने शिक्षा में निरपेक्षता का मंचार करके प्रत्येक व्यक्ति के लिए यह अवसर प्रदान किया कि वह पाठशाला में प्रवेश कर सके।

(७) आधुनिक चिकित्सा-प्रणाली—इसके फलस्वरूप बहुत स्तर पर बहुत में रोगियों की एक ही स्थान पर चिकित्सा प्रारम्भ हुई। राज्य द्वारा चिकित्सालयों का मंचालन होने के कारण वहाँ जातिगत भेदभाव नहीं करता जाता।

(८) राष्ट्रीय आन्दोलन—विद्वान् शासकों का दल के बाहर खड़े होने के लिए भी यह आवश्यक था कि दल के सभी लोग संगठित हों। कांग्रेस की स्थापना तथा राजनैतिक चेतना के फलस्वरूप लोग जानिगत होंगे जो भू-स्वतन्त्रता युद्ध में जुन पड़े।

(९) सुधारवादी आन्दोलन—उत्तरीय शताब्दी के सुधारवादी आन्दोलन ने भी जाति प्रथा को जड़ खाने की कोशिश की। राजा राममोहनराय महोदय दयानन्द, विवेकानन्द रामकृष्ण परमहंस, दत्तत्रयाय टैंगर तथा बीसवीं शताब्दी में महात्मा गांधी तथा प० मदनमोहन मालवीय ने हिन्दू समाज को नये स्वरूप में संगठित करने के प्रयास किये।

फिर भी जाति प्रथा आज जीवित क्यों ?

इन सब परिस्थितियों का वास्तविक जाति प्रथा विद्यमान है तथा जैसा कि एक विद्वान् विद्वान ने स्वीकार किया है, जाति प्रथा के द्वारा आज भी हिन्दू समाज एक कड़ी में बंधा हुआ है।<sup>1</sup> जानिगत दान तथा परस्पर सहायता की भावना में इस प्रथा को पूणतः विलुप्त नहीं होने दिया है। चिकित्सा, धर्मशास्त्र, राजगार, शिक्षण-संस्थाओं के माध्यम से आज भी अनेक जातियाँ अपना विविष्ट अस्तित्व रखे हुए हैं और इन अस्तित्व की सम्पत्ति होना सम्भव प्रतीत होता है।

जाति प्रथा के पुनर्जन्म का सरकार भी पराक्षर रूप से प्रत्याह्वान कर रही है। पिछड़ी हुई जातियों का अन्य जातियों की अपेक्षा शिक्षा व राजगार में प्राथमिकता देना इस प्रथा को पुनरावृत्ति में काफी सहायक है और अन्त में यही कहा जा सकता है कि जाति प्रथा की समाप्ति केवल तभी सम्भव है जबकि दल की जतना पूणतः शिक्षित हो जाए तथा आर्थिक विपमता में काफी बर्बाद हो जाए। राजनैतिक चेतना तथा राष्ट्रीय एकता के विकास में भी इस प्रथा की समाप्ति में सहायता मिल सकती है।

### (III) संयुक्त परिवार (Joint Family)

जाति-व्यवस्था की आधारगिला साधारणतया संयुक्त परिवार के रूप में होती है। संयुक्त परिवार के अन्तर्गत एक ही पिता के सभी पुत्र, बहुएँ तथा पौत्र व पौत्रियाँ संयुक्त रूप से रहते हैं। डॉक्टर कैंप के कथनानुसार अधिकतर हिन्दुओं में परिवार बहुत-सी पीढ़ियों का एक संयुक्त तथा स्नेह-बन्धनयुक्त संगठन है, जिसमें न केवल माता-पिता और बच्चे और सौतेले भाई संयुक्त सम्पत्ति पर आश्रित रहते हैं, अपितु इसमें पिछली कई पीढ़ियों के सम्बन्धियों को भी शामिल कर लिया जाता है। वे आगे लिखते हैं कि यद्यपि पाश्चात्य प्रभाव तथा व्यक्तिवाद की भावना के कारण संयुक्त परिवारों का विघटन होने लगा है, तथापि आज भी अनेक गाँवों में ६०% परिवार इसी रूप में विद्यमान हैं, और जो सदस्य संयुक्त परिवार से पृथक् हो भी गए हैं वे आर्थिक दृष्टि से संयुक्त परिवार के मुखिया से सहायता अथवा मार्ग दर्शन प्राप्त करते हैं।<sup>1</sup>

एक अन्य विद्वान ने मनुस्मृति का उद्धरण देते हुए बताया है, हिन्दू नीतिकारों के अनुसार एक व्यक्ति पुत्र-प्राप्ति से विश्व को जीत लेता है, पौत्र के जन्म से उसे अमरता मिल जाती है तथा प्रपौत्र का जन्म उसे अनन्त सुख प्रदान करता है।<sup>2</sup> हिन्दू शास्त्रों के अनुसार विवाह करना तथा पुत्र की प्राप्ति एक धार्मिक कर्तव्य है। मृत्यु के पश्चात् भी पुत्र तथा पौत्र मृतक की आत्मा की शान्ति हेतु हवन, श्राद्ध आदि करते हैं और इस प्रकार धार्मिक तथा नैतिक भावनाएँ उन्हें संयुक्त परिवार से बँधे रहने को बाध्य करती हैं। वास्तव में एक हिन्दू परिवार न केवल जीवित सदस्यों का निवास स्थान है, अपितु पितरों का भी घर की पवित्र अग्नि में निवास माना जाता है।<sup>3</sup>

#### संयुक्त परिवार की विशेषताएँ

प्रत्येक संयुक्त परिवार में निम्न विशेषताएँ होती हैं —

(i) परिवार की सम्पत्ति सामूहिक होती है। पौत्रिक सम्पत्ति पर सभी का अधिकार होता है।

(ii) परिवार की आय एक ही 'पूँज' में केन्द्रित होती है तथा परिवार के सभी व्यय इसी स्रोत से निकाले जाते हैं।

(iii) संयुक्त परिवार में सबसे बड़ा व्यक्ति (आयु के अनुसार) कर्ता या मुखिया कहलाता है तथा प्रत्येक आर्थिक, सामाजिक या धार्मिक कार्य उसी की अनुमति से किया जाता है।

संयुक्त परिवार में व्यक्ति का अस्तित्व पृथक् नहीं होता और उसे परिवार के कर्ता की अनुमति लेकर ही कार्य करना पड़ता है, यहाँ तक कि विवाह और नौकरी जैसे व्यक्तिगत मामले भी कर्ता ही तय करता है।

(iv) संयुक्त परिवार की सबसे बड़ी विशेषता है सामूहिक पाक-गृह। एक ही स्थान या किचन में परिवार के सभी सदस्यों के लिए भोजन बनाया जाता है।

(v) संयुक्त परिवार में महिलाओं को सामाजिक अथवा आर्थिक विषयों पर हस्तक्षेप करने का अधिकार नहीं होता, यद्यपि परिवार के सदस्य उनकी सम्मति जान सकते हैं।

प्रो० प्रभू के अनुसार संयुक्त परिवार के सभी सदस्यों से यह अपेक्षा की जाती है कि वे अपने संस्कारों के निर्माण हेतु घरलू कार्यों को करते हैं तथा नियमित रूप से त्याग करते हैं।<sup>4</sup>

#### संयुक्त परिवार के लाभ

उपरोक्त विशेषताओं के कारण संयुक्त परिवार से अग्रलिखित लाभ हो सकते हैं :

1. D. William Kapp - op cit p. 28
2. P. N Prabhu—Hindu Social Organization, (1958) p. 242
3. Ibid p 215
4. Ibid pp 219-20

(१) सहकारिता की भावना का उदय होना—उत्पादन की सामूहिक व्यवस्था होने के कारण सहकारिता की भावना जाग्रत होती है। वस्तुतः सहकारी आन्दोलन का आदर्श प्रविश्व में समुक्त परिवार द्वारा संचालित संस्था में ही दिखाई देता है।

(२) नागरिकता का पाठ—नागरिकता का प्रथम पाठ बालक को समुक्त परिवार में ही सिखाया जाता है। श्याम तथा सहिष्णुता की जो दीक्षा समुक्त परिवार में दी जाती है, उससे देश की भावी पीढ़ी कर्तव्यपरायण होगी, यह निश्चित रूप से कहा जा सकता है।

(३) मितव्ययिता—बृहत्-स्तर पर उत्पादन तथा उपभोग की क्रियाएँ होने पर मितव्ययिता हो जाती है। यदि समुक्त परिवार का विघटन हो जाय, तो ऐसी अनेक वस्तुओं को खरीदना प्रत्येक दम्पति के लिए अनिवार्य हो जाएगा, जिनकी समुक्त परिवार में अपेक्षाबद्ध थोड़ी मात्रा से काम चल जाता था। उत्पादन की भागत मजदूरी मिलकर काम करने से कम आती है और इससे लाभ का अनुपात बढ़ जाता है।

(४) सामाजिक सुरक्षा—बृहत् तथा अपग व्यक्तियों एवं विधवाओं के लिए समुक्त परिवार प्राकृतिक रूप से बीमा कम्पनी की भाँति कार्य करता है। यहाँ तक कि रोजगार छूट जाने पर या न मिलने पर भी समुक्त परिवार में व्यक्ति को आर्थिक कठिनाई नहीं होती। वीरा एन्स्टे के मन में इस व्यवस्था के रहते निर्धनता के लिए कानून बनाने की कोई जरूरत नहीं।<sup>1</sup>

(५) समाज में मान एवं प्रतिष्ठा—समुक्त परिवार में सदस्यों की सहायता काफी अधिक होने के कारण उस परिवार तथा सभी सदस्यों का समाज में काफी आदर किया जाता है। 'एकता ही शक्ति होती है तथा शक्ति का सम्मान होता है', इस कथन की पुष्टि समुक्त परिवार की स्थिति द्वारा हो जाती है।

(६) धर्म-विभाजन—मध्य तथा निम्न वर्ग के समुक्त परिवार में सभी सदस्य अपनी योग्यता तथा इच्छा के अनुसार कार्य करते हैं। कृषि, बागवानी, बर्तन बनाना, चटाई बुनना, कपड़े बुनना व रँगना आदि अनेक कार्यों में पुरुष, स्त्रियाँ व बच्चे अपनी इच्छा व क्षमता के अनुसार कार्य करके परिवार की आय बढ़ा सकते हैं।

(७) कृषि क्षेत्र में लाभ—कृषि क्षेत्र में समुक्त परिवार का यह लाभ होता है कि इसके कारण भूमि का बँटवारा नहीं होने पाता तथा कृषि को एक लाभप्रद व्यवसाय के रूप में परिणत किया जा सकता है। लेकिन समुक्त परिवार-प्रणाली में बहुत से दोष भी हैं, और इन्हीं बुराइयों के कारण समुक्त परिवार के प्रति बहुत से लोगों की आस्था समाप्त हो गई है।

#### समुक्त परिवार के दोष

(१) लोगों को अकर्मण्य बना दिया है—समुक्त परिवार का सबसे पहला दोष यह है कि इसने अनेक व्यक्तियों को अकर्मण्य बना दिया है। परिवार के कार्यशील व्यक्तियों पर वे भोग भार बनकर जिते हैं और काम न करने पर भी उन्हें वे सभी सुविधाएँ उपलब्ध हैं जो कार्यशील सदस्यों को मिलती हैं।

(२) आर्थिक दशा का विगडना—अनेक समुक्त परिवारों में एक व्यक्ति कमाता है और दोष सारे सदस्य उस पर आश्रित रहते हैं। फलस्वरूप परिवार की आर्थिक दशा विगडनी जाती है।

(३) दरिद्रता—समुक्त परिवार के कारण ही हमारे देश के बहुत से लोग दरिद्र हैं। विशेष रूप से कृषि-क्षेत्र में जोतों के अनाधिक तथा उपर्याप्त होने के कारण परिवार ऋण के भार से दबे रहते हैं। पेटूक सम्पत्ति से चिपटे रहने के कारण कृषकों का पीछा दरिद्रता भी नहीं छोड़ती।

(४) महिलाओं की दुर्दशा—समुक्त परिवार में महिलाओं की दुर्दशा ही होती है। साधारणतया महिलाओं की शिक्षा बहुत कम दीजाई जाती है। यही नहीं, ऊँची जाति के परिवार की महिलाओं को पारिश्रमिक लेकर कार्य करने की अनुमति नहीं दी जाती, चाहे परिवार की आर्थिक स्थिति कितनी ही शोचनीय क्या न हो।

(५) दूषित प्रथाएँ—वाल-विवाह, अनमेल विवाह तथा पर्दा व दहेज प्रथाएँ संयुक्त परिवार की ऐसी देन हैं जिन्होंने असह्य स्त्री-पुरुषों का जीवन नष्ट कर दिया है।<sup>1</sup> परिवार के मुखिया के आगे नहीं शोतने के तथाकथित सस्कारों ने उनका मुँह बन्द रखा तथा उनका जीवन त्याग की बलिवेदी पर चढ़ा दिया गया।

(६) श्रम की गतिशीलता में कमी—इससे श्रम की गतिशीलता रुक जाती है। १९२१ की जनगणना के अनुसार केवल ९ प्रतिशत जनसंख्या ऐसी थी, जिसमें वालकों का जन्म उनके मौलिक स्थानों से बाहर हुआ था।<sup>2</sup> मौलिक स्थानों से मतलब दादा के घर से लिया गया था। इस प्रकार संयुक्त परिवारों के कारण साधारणतया श्रमिक अपने घर छोड़कर नहीं जा पाते थे।

संयुक्त परिवार-प्रणाली के विघटन के कारण :

(१) जनसंख्या में वृद्धि—वाडिया तथा मर्चेंट का कथन है कि संयुक्त परिवार-प्रणाली उस समय उपयोगी थी, जबकि गाँवों में पर्याप्त भूमि थी एवं जनसंख्या कम थी तथा परिवार की बढ़ती हुई आवश्यकताओं को कृषि का विस्तार करके पूरा किया जा सकता था। लेकिन जनसंख्या जैसे-जैसे बढ़ती गई, बहुत-से व्यक्तियों को थोड़े-से साधनों के आधार पर काम देना और उनकी सारी ज़रूरतें पूरी करना सम्भव नहीं रहा। फलस्वरूप परिवार के युवा सदस्य काम की खोज में अन्यत्र जाने लगे। शिल्पकारों की भी वही स्थिति थी, जो कृषि की रही थी।<sup>3</sup>

(२) यातायात के साधनों का विकास—सड़कों व रेलों के अभाव में परिवार के सदस्यों के लिए बेहतर रोजगार की खोज में बाहर जाना आज से १०० वर्ष पूर्व तक असम्भव था। लेकिन पिछले सौ वर्षों में यातायात के साधनों के विकास ने भी संयुक्त परिवार के विघटन में सहायता की है।

(३) पश्चात्प सभ्यता एवं व्यक्तिवाद—अंग्रेजों के आगमन ने भारतीय (शिक्षित) लोगों को एक स्वतन्त्र अस्तित्व बनाने तथा आर्थिक दृष्टि से आत्म-निर्भर होने की प्रेरणा दी। नई पीढ़ी के शिक्षित लोग पुरानी पीढ़ी के कम शिक्षित लोगों (परिवार के मुखियाओं) का प्रभाव मानने को तैयार नहीं थे और फलस्वरूप रोजगार तथा विवाह आदि व्यक्तिगत मामलों में आजादी हासिल करने के लिए वे संयुक्त परिवार से अलग हो गए।

(४) नवीन वैधानिक व्यवस्था—१७९३ की स्थायी बन्दोबस्त तथा उसके पश्चात् की सारी भूमि-व्यवस्थाओं ने भूमि के सामूहिक स्वामित्व के स्थान पर वैयक्तिक अधिकारों को मान्यता दी और फलस्वरूप परिवार का विघटन प्रारम्भ हो गया। हिन्दू उत्तराधिकार नियम तथा मुस्लिम कानून ने भी सम्पत्ति में प्रत्येक व्यक्ति के दावे की पुष्टि की।

(५) परिवार में विषमता का प्रारम्भ होना—संयुक्त परिवारों की आधारशिला जहाँ पहले प्रेम, सौहार्द एवं समानता की भावनाओं में निहित थी, अब उसमें अन्तर प्रारम्भ हुआ। अधिक श्रम करके अधिक धन उपार्जन करने वाला सदस्य यह सोचने लगा कि उसका तथा उसके पुत्र का जीवन-स्तर अधिक अच्छा होना चाहिए। परिवार की समानता उसे खलने लगी और उसने अलग रहना ही श्रेयस्कर समझा।

उपरोक्त पृष्ठों में हमने प्राचीन हिन्दू समाज की प्रमुख तीन संस्थाओं—स्वावलम्बी ग्रामीण व्यवस्था, जाति-प्रथा एवं संयुक्त परिवार-प्रणाली का काफी विस्तार से अध्ययन किया। आँभले का कथन है कि ये तीनों संस्थाएँ परस्पर सम्बन्धित थीं, क्योंकि विभिन्न परिवारों के परस्पर सम्बन्ध ग्रामीण समुदाय एवं जाति द्वारा निर्धारित किए जाते थे। ये तीनों संस्थाएँ व्यक्ति पर सैद्धान्तिक एवं नैतिक रूप से नियन्त्रण रखती थी तथा व्यक्ति इनके द्वारा निर्धारित नियमों का पालन करने को बाध्य था। ऐसे समाज में व्यक्ति अस्तित्वहीन था तथा जाति और परिवार की व्यवस्था में राज्य भी हस्तक्षेप नहीं करता था। सदस्यों के पारस्परिक सम्बन्ध परम्पराओं व रूढ़ियों द्वारा तय होते थे।<sup>4</sup>

1. Ibid, PP. 55-58

2. Ibid, P 56—Footnote

3. Wadia and Merchant op. cit pp 71-72

4. O' Malley, Op. cit. P 355



## (IV) उत्तराधिकार के नियम

आज से दो मी वष पूर्व तक पिता की सम्पत्ति की उसकी स पानों के मध्य वितरण की कोई समस्या नहीं थी। साधारण भावी में भूमि पर ग्राम समुदाय का अधिकार माना जाता था तथा पारिवारिक सम्पत्ति के विभाजन की समस्या नहीं थी। लेकिन ब्रिटिश शासन काल में ऐसे अनेक नियम बनाए गए जिनके अनुसार पिता की मृत्यु के पश्चात् उसकी सतानों का सम्पत्ति में वधानिक अधिकार मान लिया गया।

आज भारत में हिन्दुओं के लिए उत्तराधिकार की दो प्रणालियाँ विद्यमान हैं

(१) मिताक्षरा प्रणाली— इस प्रणाली के अनुसार पिता की सम्पत्ति पर सभी पुत्रों का समान अधिकार होता है। यदि कोई जायदाद पूर्वजों की है तो उन पर परिवार के सभी पुरुष सदस्यों का अधिकार होता है तथा कोई भी सदस्य अपना हक किसी भी समय प्राप्त कर सकता है। इसके विपरीत पूर्वजों की न होकर वह जायदाद किसी व्यक्ति ने स्वयं अर्जित की है तो वह अपनी इच्छानुसार उसका उपयोग कर सकता है अथवा इसे बेचने या गिरवी रखने की कार्यवाही भी करने को स्वतंत्र है। परन्तु उसकी मृत्यु के पश्चात् उसके सभी पुत्रों का जायदाद पर समान रूप से अधिकार होता है। (२) दायभाग प्रणाली— इन प्रणाली के अनुसार पिता की मृत्यु के पश्चात् ही उसके पुत्र पूर्वजों की जायदाद का बटवारा कर सकते हैं। इसके विपरीत यदि पिता चाहे तो वह अपने जीवन-काल में ही सम्पत्ति को उपयोग में ला सकता है बेच सकता है अथवा किसी भी पुत्र को दे सकता है। यह प्रणाली केवल बंगाल में प्रचलित है जबकि मिताक्षरा प्रणाली शेष भारत में प्रचलित है।

हाल ही के हिन्दू उत्तराधिकार के नियमों के अनुसार पुत्र व पुत्रियाँ दोनों पिता की सम्पत्ति के समान अधिकारों वाले माने जाने लगे हैं। मुसलमानों में यह प्रणाली पहल में ही विद्यमान थी।

उत्तराधिकार के नियमों के गुण— उपरोक्त प्रणालियों का एक सम्मिश्र विवेचन हम तथ्य की पुष्टि करता है कि भारत में इंग्लैण्ड का भाति ज्येष्ठाधिकार (अथवा क्योज्येष्ठा) की प्रणाली नहीं है। पिता की सम्पत्ति पर सभी पुत्रों व पुत्रियों का समान अधिकार होने के कारण सम्पत्ति का केन्द्रीयकरण काफी सीमा तक रुक जाता है। एक ही पुत्र अथवा पुत्रों को सारी सम्पत्ति मिल जाने पर अथ पुत्रों के मरभ रोजगार की समस्या उठ सकती है। इस प्रकार की व्यवस्था में प्रत्येक व्यक्ति को जीविकोपार्जन हेतु साधन मिलने की सम्भावनाएँ रहती हैं। इस प्रकार उत्तराधिकार के इन नियमों का उद्देश्य लोगों में स्वावलम्बन की प्रवृत्ति का विकास करना है।

उत्तराधिकार के नियमों के अग्रगुण— लेकिन इन नियमों के कारण भारतीय व्यवस्था पर जो कुप्रभाव हुए हैं उनसे विमुक्त होना अनुचित होगा। सम्पत्ति पर वधानिक अधिकार जहाँ व्यक्ति का स्वावलम्ब्यी बनने का अग्रसर प्रदान करता है दूसरी ओर अधिकांशतः इन अधिकारों का दुरुपयोग होते देखा गया है। अनेक बार तो बटवारा करने पर व्यक्ति की इतना हिस्सा भी नहीं मिलता कि वह स्वतंत्र रूप से एक छोटा सा व्यवसाय प्रारम्भ कर सके।

उत्तराधिकार के नियम से दूसरी हानि यह हुई है कि इनके कारण पूजा का सचय नहीं हो पाता और बृहत् स्तरीय उत्पादन में बाधाएँ उत्पन्न हो जाती हैं। अनेक बार इसके विपरीत बहुत बड़े बड़े व्यावसायिक संगठन इसीलिए बरबाद होते देखे गए हैं जबकि उत्तराधिकारी पतक सम्पत्ति का बटवारा कर लेते हैं।

तीसरी हानि है अभियोगवाद। सम्पत्ति के बटवारे में जिस व्यक्ति को याय नहीं मिलता वह अदालत के माध्यम से याय प्राप्त करने का प्रयास करता है। मुकद्दमावाजी में कभी कभी भिन्न-बिन्नी सम्पत्ति के मूल्य से भी अधिक धन खर्च हो जाता है। यही नहीं इससे दोनों पक्षा के व्ययसाय तथा समृद्धि के माय में भी अवरोध उत्पन्न हो जाता है।

उत्तराधिकार के नियमों ने सर्वाधिक प्रभाव भारतीय कृषि पर डाला है। भूमि का उपविभाजन एवं अपखण्डन जोकि आज कृषि की सबसे बड़ी समस्या है इन नियमों का ही एक परिणाम है। कृषकों की ऋणशक्तता तथा दरिद्रता को मिटाने का एकमात्र उपाय यही है कि

कृषि को एक लाभप्रद व्यवसाय के रूप में परिणत किया जाय और यह तभी सम्भव है जबकि भूमि की जोते पर्याप्त आकार की हो।

उत्तराधिकार की उपरोक्त प्रणालियाँ समाजवाद की स्थापना में बाधक हैं, क्योंकि इनके कारण अकर्मण्य रहकर ही व्यक्ति को पैतृक सम्पत्ति का एक भाग मिल सकता है।

इस प्रकार अन्त में यही कहा जा सकता है कि भारत के आर्थिक विकास को अधिक सुगम बनाने के लिए उत्तराधिकार की वर्तमान प्रणालियों में संशोधन होना आवश्यक है।

### (V) धर्म

धर्म का भारत के आर्थिक जीवन पर सबसे अधिक प्रभाव पड़ा है। भारत में प्रचलित सभी धर्मों (वैष्णव, शैव, जैन, बौद्ध व अन्य) ने हिन्दू-समाज को त्याग का जो आदर्श दिया उसके कारण धनोपाजन के क्षेत्र में यहाँ के लोग कभी महत्वाकांक्षी नहीं रहे। जहाँ एक ओर अपरिग्रह का सात्त्विक सिद्धान्त व्याप्त था तो दूसरी ओर दान का महात्म्य बताया गया। 'सन्तोषी सदा सुखी' के आदर्श ने हिन्दू जनता की महत्वाकांक्षाओं को बढ़ने से सदैव रोका। यहाँ के धार्मिक आदर्शों के अनुसार मनुष्य अपने साथ मृत्योपरान्त केवल पाप या पुण्य ही ले जाता है तथा सारी सम्पत्ति यही इसी समाज में छूट जाती है। इस प्रकार धार्मिक आदर्शों ने भारतीय जनता की धन संग्रह की भावना को नहीं बढ़ने दिया। डा० कैप लिखते हैं कि धर्म यहाँ के जीवन में इतना व्याप्त था कि संभोग, पुत्र-जन्म, हवन, भोजन तथा खान-पान, पति-पत्नी के सम्बन्ध, पुत्रों व जामाताओं के कर्तव्य तथा विधवाओं की स्थिति आदि सभी की व्यवस्था धर्म के अनुरूप की जाती थी और आज भी की जाती है।<sup>1</sup>

डा० कैप ने अपनी पुस्तक में एक अन्य स्थान पर लिखा है कि पश्चिमी यूरोप में धार्मिक सुधारों ने पूँजीवादी प्रवृत्तियों को जन्म दिया और लोगों की भावनाओं में आमूल परिवर्तन करके आर्थिक क्षेत्र में उन्हें धर्म में न चिपटे रहने की प्रेरणा दी। भारत में इनके विपरीत धार्मिक वन्धन अत्यन्त कठोर रहे हैं।<sup>2</sup>

भारत के धार्मिक गुरुओं—भगवान महावीर, गौतम बुद्ध, शंकराचार्य, महाप्रभु चैतन्य, रामकृष्ण परमहंस व स्वामी दयानन्द आदि ने भी यहाँ के हिन्दू समाज को आर्थिक तथा लौकिक विद्व से ऊपर उठकर आध्यात्मिक तथा आलौकिक जगत् की खोज हेतु आगे बढ़ने की प्रेरणा दी। मल्लकदासजी ने तो यहाँ तक कह डाला कि 'अजगर करे न चाकरी, पंछी करे न काम। दास मनुका कह गये, सब के दाता राम' यानी अगर मनुष्य काम न भी करे तब भी भगवान हमारी ज़रूरतों को पूरा करेंगे। भगवान के भक्तों की सुधि भगवान अवश्य लेता है, इस तर्क ने यहाँ के लोगों को ईश्वर की आराधना में लीन रहने की प्रेरणा दी, फलस्वरूप जनसाधारण को भौतिकवाद से दूर रखा गया।

कुछ ऐसे भी विचारक थे, जिन्होंने ईश्वर के अस्तित्व अथवा आध्यात्मिकता की भर्त्सना करते हुए कहा कि खाओ-पीओ और मौज करो तथा जब तक जीओ, मुख से जीओ, चाहे ऋण लेना पड़े।<sup>3</sup>

सादा जीवन तथा उच्च विचार के आदर्श ने हिन्दू-समाज को सात्त्विक एवं सरल जीवन-यापन करने की प्रेरणा दी। यहाँ तक कि वर्तमान नेताओं ने भी—जिनमें महात्मा गांधी, विनोबा भावे तथा अन्य सर्वोदयी नेता आग्रणी हैं, धन अथवा सम्पत्ति को एक साधन के रूप में ग्रहण करने की शिक्षा दी। गांधीजी ने प्राचीन धार्मिक आदर्शों को अंगीकार करते हुए मनुष्य की सम्पत्ति का दृष्टी मानने को कहा।

भारतीय धर्मों की सबसे बड़ी विशेषता यह है कि इन्होंने मानव को इच्छाओं का दमन करने की प्रेरणा दी। प्राचीन धार्मिक मान्यताओं के अनुसार आवश्यकताओं का आधिक्य तृष्णा को जन्म देता है तथा तृष्णा सभी प्रकार की सामाजिक बुराइयों तथा अनैतिकता की जन्मदात्री है।

1. Dr. William Kapp—op Cit. p. 30

2. Ibid. pp 5-7

3. येषु जीवेत सुखम् जिवेत, ऋणम् कृत्वा घृतम् पिबेत्

भारतीय धर्मों के अनुसार जीवहिंसा एक महान् पाप है। जीव हत्या के बदले व्यक्ति को मृत्योपरान्त अनेक प्रकार की यातनाएँ (नरक में) दी जाती हैं। ऐसे हिन्दू धर्म तथा 'कर्म सिद्धान्त' के अन्य अनुगामी धर्मों में बताया गया है। सबसे बड़ी बात तो यह थी कि राजा महाराजा तथा सामन्त आदि भी धर्म के अनुसार चलते थे और इससे समूची राजनैतिक आर्थिक तथा सामाजिक व्यवस्था धर्म के अनुसार चलती थी।

धर्म के आर्थिक प्रभाव—<sup>1</sup> भारतीय धार्मिक आदर्शों ने जहाँ एक ओर अपरिग्रह दान व त्याग के महान सिद्धान्तों द्वारा भारतीय जनता को समान स्तर पर रखने का प्रयास किया, वहीं इन आदर्शों ने निम्न व मध्य वर्ग के लोगों की शोषण से रक्षा की। अर्नैतिकता तथा छल कपट के व्यवहार से धर्म-भीरु लोग दूर रहे और इस प्रकार धर्म के प्रभाव के कारण एक सात्विक अर्थव्यवस्था सदियों तक भारत में चलती रही। लेकिन कालान्तर में धर्म के नाम पर अधिकांशतः आडम्बर शेष रह गया और पंडितों, मुल्लाओं तथा अन्य प्रमुख व्यक्तियों की इच्छाएँ ही धार्मिक आदेश बनकर रह गईं। धर्म ने भारतीय अर्थव्यवस्था पर निम्न दुष्प्रभाव डाले हैं

(१) लोगों में महत्वाकांक्षा का अभाव—भारतीय जनता को धार्मिक विश्वासों ने महत्वाकांक्षी नहीं बनने दिया, तथा आवश्यकताओं को कम करने की भावना ने आर्थिक क्रियाओं को विस्तृत नहीं होने दिया। भारत के लोगों की निर्धनता का एकमात्र रहस्य यही रहा है कि यहाँ उत्पादन की मात्रा अत्यन्त सीमित थी।

(२) स्वार्थी तत्वों का जन्म—धर्म की बागडोर कुछ हाथों में केन्द्रित हो गई और फल-स्वरूप अनेकों स्वार्थी तत्वों ने जन्म लिया। परिग्रह अथवा त्याग का उपदेश देकर जनसाधारण को सम्पन्न बनने का अवसर नहीं दिया गया जबकि कृषिपथ वार्षिकों के पाम घन का केन्द्रीकरण होता गया। भारत में आर्थिक विपन्नता का एक बहुत बड़ा कारण यह भी है कि व्यक्ति जितना अधिक निर्धन है उतना ही वह धर्मभीरु भी है।

(३) भ्रातृवादिता का उदगम—भ्रातृवाद भी धर्म की ही वंश है। आज भी भारत के करोड़ों व्यक्ति अपनी निर्धनता को पूर्वजन्म के कर्मों का फल ही मानते हैं। व्यापार उद्योग अथवा कृषि हर क्षेत्र में लाभ को सौभाग्य तथा हानि को दुर्भाग्य की रक्षा दी जाती है। यही कारण है कि यहाँ लोगों के साहस की भावना प्रस्फुटित नहीं हो सकी है।

(४) जनाधिकार की समस्या—सत्तान की प्राप्ति को ईश्वर की कृपा का फल मानकर आज भी भारत के करोड़ों व्यक्ति जनसंख्या की वृद्धि पर रोक लगाने के लिए तत्पर नहीं हैं। परिवार नियोजन की असफलता का कारण मुख्यतः यही है।

(५) सिखाई योजनाओं का अभाव—कृषि-क्षेत्र में सिखाई की व्यवस्था का न होना भी धार्मिक अंधविश्वासों का ही परिणाम है। इन्द्र भगवान का प्रकोप अतिवृष्टि अथवा अनावृष्टि के लिए उत्तरदायी माना जाता है तथा उसकी रोकथाम के प्रयत्न नहीं किए जाते।

(६) विनियोजन का अभाव—डा० कैंप का यह भी मत है कि उत्पादन विनियम तथा उपभोग की मात्रा सीमित रह जाने के साथ-साथ विनियोग का अनुपात कम रहने का भी एक कारण धार्मिक विश्वास है। धर्म आवश्यकताओं का दमन करने की राह तो दिखाता है लेकिन इस बचत का विनियोग करने के सम्बन्ध में धर्म मौन है।

(७) अकर्मण्यता को प्रोत्साहन—श्रीमद्भागवत गीता में मोक्ष प्राप्ति हेतु समस्त इच्छाओं के त्याग तथा फल की इच्छा किए वगैरे कर्म की प्रेरणा दी गई है।<sup>2</sup> लेकिन इस प्रकार के उपदेश न केवल महत्वाकांक्षा पर रोक लगाते हैं, अपितु अकर्मण्यता को भी परोक्ष रूप से प्रोत्साहन देते हैं।

(८) कृषि शत्रुओं को प्रोत्साहन—डा० बीरा एन्स्टे लिखती हैं कि धर्मान्यता के कारण कृषि के अनेक शत्रुओं, जैसे बन्दरो, लामडिया गिलहरियों, गीदडा और चूहों तथा कीड़े मकोड़ों

1. William Kapp—Op cit pp 12 18

2. Dr S Radhakrishnan—The Bhagwatgita pp 119 138

को भारत में नहीं मारा जाता और फलस्वरूप करोड़ों रुपये के मूल्य की कृषि-उपज इनके द्वारा नष्ट कर दी जाती है।<sup>1</sup>

(६) औद्योगिक विकास में बाधा—भारत में वन-सम्पत्ति तथा अन्य प्राकृतिक साधनों के अगाध भंडार होने पर भी यहाँ उद्योगों का विकास दो कारणों से नहीं हो सका। प्रथम, लोग सतोषी होने के कारण अपनी महत्वाकांक्षाओं का दमन करते थे तथा द्वितीय, अनेक उद्योगों को धार्मिक दृष्टि से चलाना अनुचित था। व्यापार के विक्रम में भी इन्हीं कारणों से अवरोध उत्पन्न हुआ।

(१०) नवीन आविष्कारों के विकास में बाधा—वोरा एन्स्टे के ही शब्दों में, “भारतीय जनता की रग-रग में व्याप्त इस धर्मान्धता ने, सभी युगों में रुढ़िवादिता एवं कट्टरता ने ही नवीन आविष्कारों के विकास में बाधाएँ उपस्थित की और प्राविधिक दृष्टि से भारत पिछड़ा हुआ रह गया।”<sup>2</sup>

(११) धार्मिक कट्टरता—सामाजिक तथा राजनैतिक दृष्टि से भी धर्म के कारण भारतीय जनता एक मूत्र में नहीं पिटोई जा सकी। डा० देसाई के मत में धार्मिक कट्टरता राष्ट्रीयता के विकास में सबसे बड़ी बाधा रही है और इसीलिए उनके मत में राष्ट्रीय आन्दोलन के पूर्व धार्मिक सुधार आन्दोलन प्रारम्भ हुआ।<sup>3</sup> दुर्भाग्य से धार्मिक कट्टरता के कारण अत्यन्त महत्त्वपूर्ण विषयों पर भी समस्त धर्मावलम्बी एकमत नहीं हो पाते।

इस प्रकार भारत की सामाजिक तथा आर्थिक व्यवस्था धर्म से बहुत अधिक प्रभावित रही थी। ऑमिले ने कहा है कि साहित्य तथा कला में भी धर्म तथा धार्मिक आदर्शों की गहरी छाप रही है तथा प्राचीन ग्रन्थ, मूर्तियाँ एवं शिलालेख इस तथ्य की पुष्टि करते हैं।<sup>4</sup>

- 
1. Vera Anstey—op. cit. p. 54.
  2. Ibid, pp. 46-47
  3. Dr A. R. Desai—op. cit pp. 259-63
  4. O' Malley—op cit. p 2.

## स्वतन्त्रता से पूर्व की भारतीय अर्थव्यवस्था (Indian Economy before Independence)

### प्रारम्भिक

पिछले अध्याय में हम भारत की वर्तमान अर्थव्यवस्था के लक्षण पढ़ चुके हैं। इनके आधार पर हमने यही निष्कर्ष निकाला था कि भारत आज के विश्व में एक अल्पविकसित देश है। वस्तुतः भारत का यह आर्थिक पिछड़ापन एक ऐतिहासिक तथ्य नहीं, अपितु यह तो १५० वर्षों के ब्रिटिश शासन का एक परिणाम मात्र है। उन्नीसवीं शताब्दी के पूर्व तक भारत विश्व के सर्वाधिक सम्पन्न देशों में से एक था। औरंगजेब के शासन काल तक भारत विश्व का सबसे अधिक धनी देश था। विश्व के अधिकांश देशों के व्यापारी भारत आकर यहाँ की कलात्मक वस्तुएँ ले जाते थे तथा इन वस्तुओं का वहाँ अत्यन्त गौरव के साथ उपयोग किया जाता था।

प्रस्तुत अध्याय में पहले हम यह देखने का प्रयास करेंगे कि ब्रिटिश शासन प्रारम्भ होने से पूर्व अर्थात् १८वीं शताब्दी के अन्त तक भारत में कृषि, उद्योगों तथा व्यापार की क्या दशा थी। तत्पश्चात् हम उन सभी परिवर्तनों की समीक्षा करेंगे जो ईस्ट इण्डिया कम्पनी तथा १९वीं शताब्दी के मध्य से ब्रिटिश सरकार ने भारतीय अर्थव्यवस्था में किए। अन्त में यह भी देखने का प्रयास किया जायगा कि इन सब परिवर्तनों ने हमारी अर्थव्यवस्था को किस भीमा तक प्रभावित किया।

### १९वीं शताब्दी के प्रारम्भ तक भारतीय अर्थव्यवस्था की स्थिति<sup>1</sup>

जैसा कि ऊपर लिखा जा चुका है, १८वीं शताब्दी के अन्त तक भारत आर्थिक दृष्टि से अत्यन्त सम्पन्न तथा समृद्ध देश था। यहाँ के कृषकों, हिल्सकारों तथा व्यापारियों की कार्यकुशलता विषय-भर में प्रसिद्ध थी। सुविधा के लिए हम अर्थव्यवस्था के विभिन्न पक्षों तथा कृषि, उद्योग व व्यापार की स्थिति की विस्तृत समीक्षा करना चाहेंगे।

**कृषि की स्थिति**—फ्रांसिस बुकेनन ने १९वीं शताब्दी के प्रारम्भ में देश के कुछ भागों का भ्रमण करने के बाद बताया कि भारत की कृषक जनता उस समय काफी सम्पन्न तथा परिधमी थी। १८वीं शताब्दी में भी भूमि व्यवस्था अत्यन्त सन्तोषप्रद थी। सामान्यतः जोतों का आकार बड़ा होता था। भूमि पर व्यक्ति को जोतने का अधिकार था पर वह उनका कर्तव्य भी था। सबसे

1. V V Bhatt—Aspects of Economics change and policy in India Ch 2  
Englands debt to India by Lajpatrai edited by B M Bhatia की प्रस्तावना पर आधारित।
2. देखिए Ramesh Dutt—Indian Economic History of India Vol 1, Ch 12 & 13

महत्वपूर्ण बात यह थी कि खेती करने वाले सभी व्यक्तियों के पास भूमि थी तथा खेतिहर मजदूरों के रूप में कार्य करने वालों की संख्या बहुत कम थी। यही कारण था कि इन श्रमिकों की मजदूरी काफी ऊँची हुआ करती थी।

डा० राधाकृष्णन मुर्कजी ने मुगल शासन काल और यहाँ तक कि औरंगजेब के शासन काल तक की स्थिति का विश्लेषण करते हुए बताया है कि उस समय प्रत्येक सम्राट की नीति कृषि-क्षेत्र को बढ़ाने तथा कृषि व्यवस्था में सुधार की रहती थी। जिला अधिकारियों को इस आशय से फरमान जारी किए जाते थे कि वे प्रत्येक काश्तकार की स्थिति की जानकारी लें तथा जिनके पास पर्याप्त साधन हों उन्हें खेती करने की सब सुविधाएँ उपलब्ध करायें। जो कृषक जान-बूझकर जमीन को जोतना नहीं चाहते थे उन्हें जमीन जोतने के लिए बाध्य किया जाता था।

कुल मिलाकर १८वीं शताब्दी के अन्त तक देश के विभिन्न भागों में भिन्न-भिन्न भूमि व्यवस्था थी परन्तु दक्षिण में ग्राम समुदाय व्यवस्था अधिक प्रचलित थी।

कुल मिलाकर भारतीय कृषक का कृषि-सम्बन्धी अनुभव तथा कृषि प्रक्रियाएँ पाश्चात्य कृषकों की तुलना में थोड़ी थी। यह स्थिति १९वीं शताब्दी के अन्त तक भी चली। इसकी पुष्टि इंग्लैंड की शाही कृषि सोसाइटी के परामर्शदाता डा० वॉयलेकर ने अपने १८६९ के एक वक्तव्य में की। उन्होंने कहा कि भारतीय कृषि को पिछड़ी हुई तथा पुरातनवादी बताना सर्वथा अनुचित है। डा० वॉयलेकर ने भारतीय कृषक को ब्रिटिश कृषक की अपेक्षा अधिक अनुभवी तथा योग्य बताया। उन्होंने भूमि को अनावश्यक झाड़ियों व घास से मुक्त रखने, खेतों में पानी देने तथा फसल बोने व काटने के सम्बन्ध में भारतीय कृषकों के ज्ञान की भूरि-भूरि प्रशंसा करते हुए निम्ना, "मैंने कृषि का इतना पूर्ण चित्र नहीं देखा जिसमें साधनों की उत्पादकता तथा मानवीय परिश्रम का सम्मिश्रण कहीं नहीं देखा जितना भारत भ्रमण के समय विभिन्न स्थानों पर मैंने देखा है।" इसी प्रकार फसलों के हेर-फेर तथा मिश्रण का भी भारतीय कृषकों को पर्याप्त अनुभव था।

उद्योगों की स्थिति—१९वीं शताब्दी के प्रारम्भ में भारत औद्योगिक क्षेत्र में कितना उन्नत था यह भारतीय औद्योगिक आयोग (१९१६) के निम्न कथन से स्पष्ट हो जाता है

"जिस समय आधुनिक औद्योगिक व्यवस्था के उद्गम-पश्चिमी यूरोप में असभ्य जातियों निवास करती थी, भारत अपने शासकों के वैभव तथा शिल्पकारों की उच्चकोटि की कला हेतु विख्यात था।"

बुकेनन एव माटगोमरी माटिन की यात्राओं<sup>१</sup> से इस बात की पुष्टि हो चुकी थी कि १९वीं शताब्दी के प्रारम्भ तक देश के विभिन्न भागों में उच्चकोटि की औद्योगिक व्यवस्था विद्यमान थी। इन उद्योगों में वस्त्र उद्योग, बढईगिरी, चमड़े की वस्तुओं का निर्माण, जरी का काम, कागज का निर्माण, इत्र, चाँदी सोने का काम, पत्थर की कटाई के अतिरिक्त रागा व लोहे की वस्तुओं का उत्पादन तथा जहाज निर्माण भी सम्मिलित थे।

हाज्म ऑफ कॉमन्स की एक समिति के समक्ष माटिन ने कहा था "भारत को कृषि-प्रधान देश कहना उसे सम्यता के स्तर से गिराना होगा। वह एक औद्योगिक देश है तथा न्यायपूर्ण तरीकों से दुनिया के किसी भी देश से वह अन्तर्राष्ट्रीय बाजार में मात नहीं खा सकता।"

लोहा उद्योग १९वीं शताब्दी के प्रारम्भ में काफी विकसित था। इस्पात के आधुनिक स्वरूप का उस समय तक आविष्कार नहीं हुआ था लेकिन भारतीय लोहे की वस्तुएँ अत्यन्त टिकाऊ होती थीं। विल्सन ने अपने एक वक्तव्य में कहा था, "हिन्दुओं (भारतवासियों) को अनादिकाल से लोहे को गलाने की कला का ज्ञान है।" दिल्ली का लौह-स्तम्भ लगभग १५०० वर्ष पूर्व बनाया गया था।

सूती वस्त्र उद्योग में तो भारत विश्व का सबसे पुराना केन्द्र रहा है। वेटर्न इम्पीरियल गेजेटियर ऑफ इण्डिया (Vol III पृष्ठ १६५) में बताया कि बहुत प्राचीन समय से भारतीय

वस्त्रों की बुनाई व रँगई विश्व-भर में प्रसिद्ध रही है। ढाका की मलमल को अरब देशों में अविह्यात कहा जाता था। सूतान में इसे गजेटिका के नाम से सम्मान प्राप्त था। यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि सूती वस्त्र का निर्माण आधुनिक सूती वस्त्र उद्योग के जनक इंग्लैंड में १७वीं शताब्दी में प्रारम्भ हुआ परन्तु भारतीय कारीगर २००० वर्ष पूर्व भी अत्यन्त वारिक सूती वस्त्रों का हाथ से ही निर्माण कर लेते थे।

डिम्बी ने अपनी पुस्तक प्रॉस्परस ब्रिटिश इण्डिया (१९०१) में लिखा था कि १८वीं शताब्दी के अन्त तक भी भारत ब्रिटिश जहाजों के समकक्ष जहाजों का निर्माण करता था। वाडरे तथा हार्टन ने बताया कि १७वीं शताब्दी में भारत पूर्वी देशों में सर्वश्रेष्ठ जहाजों का निर्माण करता था। बालकृष्ण के मत में इस समय भारत में ३५ लाख टन की जहाज क्षमता मौजूद थी जिसमें से २५% विदेशी व्यापार में प्रयुक्त की जाती थी।<sup>1</sup>

१९वीं शताब्दी के प्रारम्भ तक भारतीय जनता में औद्योगिक उद्यम अनुभव तथा गहन प्रतिभा विद्यमान थी। कम्पर्वल ने भारतीय साहस तथा औसत भारतीय की बुद्धि की प्रखरता की भूरि-भूरि प्रशंसा की।

विदेशी व्यापार—उपरोक्त पक्षियों में यह स्पष्ट किया जा चुका है कि औद्योगिक विकास की दृष्टि से भारत १९वीं शताब्दी के प्रारम्भ तक बहुत अधिक उन्नत अवस्था में था। यहाँ के शिल्पकार न केवल स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु वस्तुओं का निर्माण करते थे अपितु पर्याप्त मात्रा में यहाँ से वस्तुओं का निर्यात भी किया जाता था। मलमल, छीट, जरी के वस्त्र, लोहे व इस्पात की वस्तुएँ, तम्बाकू, नील, शाल, रेशम व रेखमी वस्त्र, एवं गरम मसालों का भारत से काफी मात्रा में निर्यात किया जाता था। इनके बदले विदेशी व्यापारी हमें जवाहरात, सोना तथा चाँदी देते थे। भारत का व्यापार सन्तुलन मामान्यतः काफी अनुकूल रहता था और यह भी भारत के वंभवशाली होने का प्रमुख कारण था।

रमेजदल ने बताया है कि १८वीं शताब्दी के प्रारम्भ में भारतीय वस्तुओं, विशेष रूप से सूती वस्त्रों के उपयोग पर इंग्लैंड की सरकार ने भारी मात्रा में कर लगा दिए, फिर भी भारत से १९वीं शताब्दी के प्रारम्भिक वर्षों तक काफी वस्त्र इंग्लैंड को निर्यात किए गए। इस प्रकार विदेशी व्यापार की दृष्टि से भारत विश्व में सबसे अधिक लाभप्रद स्थिति में था।

परन्तु १९वीं शताब्दी के प्रारम्भ से ही कुछ ऐसी परिस्थितियों ने जन्म लिया कि भारतीय अर्थव्यवस्था में गतिरोध उत्पन्न होगया। ईस्ट इंडिया कम्पनी की राजनीतिक महत्वाकांक्षाओं को पूर्ण रूप देने के प्रयास प्रारम्भ हुए तथा भारतीय राजनीति में कम्पनी सरकार सक्रिय रूप से भाग लेने लगी।

वस्तुतः प्लासी के युद्ध (१७५७) के बाद से भारत में केन्द्रीय प्रशासन शिथिल होगया था और तत्कालीन मुगल सम्राट ने ईस्ट इंडिया कम्पनी को १७६५ में बंगाल की दीवानी देकर अपना पिंड छुड़ाने का प्रयास किया। यही भारतीय इतिहास में सबसे महत्वपूर्ण घटना थी जिसने कालांतर में प्रशासनिक ही नहीं वरन् आर्थिक ढाँचे में भी व्यामूल चूल परिवर्तन किए तथा जिसके कारण भारत १९४७ तक आर्थिक गतिरोध की स्थिति में रहा।

ईस्ट इंडिया कम्पनी ने जैसे-जैसे अपने अधिकारक्षेत्र का विस्तार करना प्रारम्भ किया, भारत के राजाओं, नवाबों व सामन्तों में असंतोष बढ़ा। परन्तु "फूट डालो और राज्य करो" की नीति के फलस्वरूप सारे विद्रोहों को कुबल दिया गया। परन्तु १८५७ की असफल सैनिक क्रांति के बाद समूचे देश की वागडोर इंग्लैंड की सरकार के नियंत्रण में दे दी गई। इस प्रकार १९वीं शताब्दी के प्रारम्भ से लेकर १९४७ तक भारत विदेशी शासकों के नियंत्रण में रहा। इस अवधि में अनेक ऐसी नीतियाँ अपनाई गईं जिन्होंने भारत के परम्परागत वैभव तथा यहाँ की अर्थव्यवस्था की सम्पन्नता को नष्ट कर देश को आर्थिक अधोगति के मार्ग पर डाल दिया।

अस्तु, अब हम उन परिवर्तनों की समीक्षा करेंगे जो १९वीं शताब्दी से लेकर स्वतंत्रता प्राप्ति के पूर्व तक किए गए ।

### भूमि व्यवस्था में किए गए परिवर्तन (Changes in the Tenurial System)

यह ऊपर बताया जा चुका है कि १९वीं शताब्दी के प्रारम्भ तक भी देश के अनेक भागों में भूमि पर ग्राम-समुदाय का स्वत्व था । कहीं-कहीं काश्तकार का राज्य से प्रत्यक्ष संपर्क भी था । भूमि का उपयोग करने वाला कृषक उपज का एक अंश लगान के रूप में उस प्रदेश के शासक को देता था । गाँव के पटेल को लगान की राशि राजकीय-कोष में जमा करने का दायित्व निभाना होता था । परन्तु कुल मिलाकर शासक अथवा उनके प्रतिनिधि कृषकों के प्रति उदार दृष्टिकोण रखते थे, और यथासम्भव कृषि व्यवस्था में कोई बाहरी शक्ति हस्तक्षेप नहीं करती थी ।

परन्तु जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है, १७६५ में ईस्ट इंडिया कम्पनी को बंगाल की दीवानी प्रदान की गई थी । इसके बदले कम्पनी में दिल्ली के सम्राट को कुछ ४४ लाख रुपये प्रतिवर्ष देना स्वीकार किया था । इसका यह मतलब था कि कम्पनी जितना अधिक राजस्व कृषकों से वसूल करती, उतनी ही उसे बचत होती । प्रारम्भ में मालगुजारी की वसूली का भार मुगल शासन काल से चले आ रहे कर्मचारियों पर ही छोड़ा गया, और उन पर निरीक्षण हेतु अंग्रेज अधिकारी नियुक्त किए गए, परन्तु दोनों ही भ्रष्ट तथा कामचोर सिद्ध हुए और फलस्वरूप कम्पनी की भू-राजस्व से आय १७६५ से १७८० तक लगभग स्थिर ही रही ।<sup>1</sup> पर कम्पनी को प्रशासन तथा विशेष रूप से सेना पर काफी व्यय करना पड़ रहा था और फलतः आय में वृद्धि के सिवाय कोई विकल्प नहीं था । १७८४ में पिटर इण्डिया एक्ट के अन्तर्गत कम्पनी का प्रशासन सीधे क्राउन के नियन्त्रण में ले लिया गया तथा लार्ड कॉर्नवालिस को जनरल बनाकर भारत भेजा गया । काफी समय तक विचार-विमर्श करने के पश्चात् १७९३ में लार्ड कॉर्नवालिस ने स्थायी बन्दोबस्त की घोषणा की ।

स्थायी बन्दोबस्त—कॉर्नवालिस को स्थायी बन्दोबस्त (Permanent Settlement) से तीन लाभ प्राप्त होने की आशा थी—(अ) राज्य को दीर्घकाल तक भू-राजस्व के रूप में निश्चित आय की प्राप्ति, (आ) कृषकों द्वारा कृषि में अधिक पूँजी का विनियोग क्योंकि कृषक अपने दायित्व की सीमा से परिचित थे, तथा (इ) प्रशासनिक सुविधा ।

वस्तुतः ईस्ट इण्डिया कम्पनी भारतीय जनता से प्रत्यक्ष सम्पर्क स्थापित करना उचित नहीं समझती थी और इसीलिए स्थायी बन्दोबस्त के अन्तर्गत राजस्व की वसूली का एकाधिकार जमींदारों या ऐसे व्यक्तियों को दिया गया जिनका गाँवों में पर्याप्त प्रभाव था । विभिन्न क्षेत्रों में लगान की दरें निश्चित कर दी गईं । जमींदार को कुल मालगुजारी का १/१० स्वयं रखकर शेष राजकीय कोष में जमा करने का दायित्व दिया गया । जो कृषक मालगुजारी नहीं दे पाता, उससे कुर्की द्वारा राजस्व की राशि वसूल करने का भी इन्हें अधिकार दे दिया गया । स्थायी बन्दोबस्त की सबसे बड़ी विशेषता यह थी कि मालगुजारी की वसूली अधिक होने पर जमींदार ही इस अतिरिक्त का स्वामी माना जाता था ।

परन्तु जैसे-जैसे ईस्ट इण्डिया कम्पनी का प्रशासन-क्षेत्र बढ़ता गया, कम्पनी के प्रबन्धकों ने यह अनुभव किया कि स्थायी बन्दोबस्त सोचहीन व्यवस्था थी । यह भी अनुभव किया गया कि कृषि में सुधार तथा उत्पादन में वृद्धि केवल तभी संभव हो सकती है जबकि जोतने वाले और राज्य के बीच मध्यस्थ न हो । फलस्वरूप १९वीं शताब्दी में रयतवाड़ी व्यवस्था नए प्रशासनिक क्षेत्रों में प्रारम्भ की गई ।

रयतवाड़ी व्यवस्था (Ryotwari)—रयतवाड़ी प्रथा का परीक्षण सर्व प्रथम मद्रास में किया गया तथा तत्पश्चात् बम्बई एवं उत्तरी भारत के ब्रिटिश क्षेत्रों में भी इसे लागू कर दिया



गया। इस व्यवस्था के अन्तर्गत दो मुख्य विशेषताएँ होती हैं। प्रथम तो यह कि राज्य कृषक अथवा रयत से मानगुजारी की सीधी वसूली करता है। स्थानीय राजकीय कर्मचारी प्रत्येक काश्तकार की भूमि का पूर्ण व्योरा रखता है तथा राज्य द्वारा घोषित दरों के आधार पर कृषक की राजस्व जमा कराना होता है। द्वितीय, मानगुजारी की दरें २० से ३० वर्षों के लिए निश्चित कर दी जाती हैं, तत्पश्चात् इनमें सशोधन कर दिया जाता है। यही कारण है कि इस व्यवस्था को अस्थायी बन्दोबस्त भी कहा जाता है।

**महलवाड़ी प्रथा**—उत्तर प्रांत, पंजाब तथा मध्य प्रांत के कुछ क्षेत्रों में ईस्ट इण्डिया कंपनी ने महलवाड़ी व्यवस्था लागू की। इस व्यवस्था के अन्तर्गत स्थायी तथा अस्थायी दोनों प्रकार के बन्दोबस्त की विशेषताएँ होती हैं। कृषकों व सरकार के बीच प्रत्यक्ष सम्पर्क तो इसमें रखा गया परन्तु राजस्व के भुगतान का दायित्व एक व्यक्ति को न देकर गाँव के कुछ व्यक्तियों को दिया गया। इस प्रकार रयतवाड़ी तथा जमींदारी दोनों के गुण इसमें थे। लगान चुकाने की जिम्मेदारी मनोनीत व्यक्तियों को व्यक्तिगत तथा सामूहिक दोनों रूप में निभानी होती थी।

१८५८ में कंपनी का राजनैतिक अस्तित्व समाप्त कर दिया गया तथा सारी सत्ता ब्रिटिश सरकार के हाथों में सौंप दी गई। परिस्थितियों तथा प्रशासनिक सुविधा के अनुसार जमींदारी, रयतवाड़ी तथा महलवाड़ी व्यवस्थाएँ ब्रिटिश भारत के विभिन्न प्रांतों में चलाई जाती रहीं। परन्तु कुल मिलाकर इस अवधि में जो आमूल-चूल परिवर्तन भारतीय भूमि-व्यवस्था में हुए उन्होंने देश की कृषि पर व्यापक प्रभाव डाला।

### १९वीं शताब्दी में भूमि व्यवस्था में हुए परिवर्तनों के प्रभाव

जैसा कि पहले बताया जा चुका है, १८वीं शताब्दी तक कृषक को भूमि का उपयोग इच्छानुसार करने की छूट थी।

ऊपर यह बताया जा चुका है कि नवीन भूमि-व्यवस्था के कारण भूमि के स्वामी तथा वास्तविक काश्तकार के बीच अन्तर होगया और धीरे-धीरे इनके बीच के मध्यस्थों की संख्या बढ़ती चली गई। जब कभी जमींदार या सरकार द्वारा (रयतवाड़ी क्षेत्रों में) लगान की दरों में वृद्धि की जाती तो मध्यस्थ भी उसी या उससे ज्यादा अनुपात में अपने हिस्से की मांग करते और फलस्वरूप वास्तविक जोतने वाले पर लगान का भार बढ़ता चला गया। इस सदर्भ में यह उल्लेखनीय है कि ब्रिटिश सरकार का प्रशासन काफी सीमा तक जमींदारों तथा रयत से प्राप्त भूमिकरों पर ही निर्भर था। यही कारण था कि भूमिकरों के भार को बढ़ाया जाता रहा। डा० वी० वी० भट्ट द्वारा प्रस्तुत निम्न तालिका इस तथ्य की पुष्टि करती है।<sup>1</sup>

### १९वीं शताब्दी में भू-राजस्व

(करोड़ रुपये में)

वर्ष	भू-राजस्व	करों से प्राप्त कुल आय	(१) का (२) से प्रतिशत
१८६७-६८	२० ३	३३ ७	६० २
१८७७-७८	२० ०	३४ ९	५७ ३
१८९५	२६-२	५६ ५	४६ ४

कुल मिलाकर कृषक को शुद्ध उपज के ६०% से १००% तक लगान के रूप में देना होना था। रमेशदत्त ने लिखा, "कृषि से प्राप्त लाभ का ५०% लिया जाना किसी भी सम्य सरकार के द्वारा शसित अन्य देश के भू राजस्व से कहीं अधिक भार-भूण है।"

रमेशदत्त ने आगे बताया कि १९वीं शताब्दी में भारतीय भूमि कृषक पर भूमिकर के अतिरिक्त विशिष्ट करों का भार भी था। उनके मतानुसार न केवल भूमिकर देश के अधिकांश भागों में

अत्यधिक थे अपितु वे अनिश्चित भी थे तथा राज्य कभी भी इनमें वृद्धि कर सकता था। उन्होंने आगे लिखा,

"इन नियमों के अंतर्गत विश्व के किसी भी देश को रखा जाता, वहाँ को कृषि का ह्रास होना स्वाभाविक था। भारत के कृषक मितव्ययी, परिश्रमी तथा शांतिप्रिय होने पर भी निर्धनता साधनहीनता तथा सदैव अकालों व भुखमरी की दशा में पाए जाते हैं।<sup>1</sup>

१८५६ व १८७६ के बीच सरकार की भू-राजस्व प्राप्ति में १५% वृद्धि कर दी गई। अवधि में यह वृद्धि ३७%, वरार में ३०%, बम्बई में २३%, उत्तर-पश्चिमी प्रांतों तथा मध्य प्रांत में १४%, मैसूर में १०% तथा मद्रास में ५.१% हुई। इस प्रकार सरकार ने लगान की दरों में काफी परिवर्तन किए फलस्वरूप कृषक पर भार बढ़ता चला गया।<sup>2</sup>

परन्तु उसे स्वामित्व सम्बन्धी अधिकार प्राप्त नहीं थे जिससे कृषक भूमि को बेचने या हस्तांतरित करने का कोई अधिकार नहीं था। परन्तु जैसे-जैसे ग्राम समुदाय व कृषक के बीच चले आर हे संबंधों को समाप्त कर दिया गया, कृषकों को भूमि का स्वत्व भी दे दिया गया। रयत-वाड़ी व्यवस्था में कृषक को सर्वाधिक अधिकार दिए गए। वह अब भूमि को बेच सकता था अथवा हस्तांतरित कर सकता था। दो कृषकों के मध्य विवादों को जहाँ पहले ग्राम समुदाय द्वारा हल किया जाता था, अब वे अदालतों में जाने लगे।

जनसंख्या में वृद्धि होने के साथ-साथ भूमि की माँग बढ़ी तथा फलस्वरूप रयतवाड़ी क्षेत्रों में जहाँ एक ओर साझे पर जुताई की परम्परा का विस्तार हुआ वहीं दूसरी ओर भूमि का मूल्य बढ़ जाने के कारण कृषक की साख बढ़ी जिससे उसने अधिक ऋण लेना प्रारम्भ कर दिया। इस प्रकार रयतवाड़ी से कृषि व्यवस्था पर निम्न प्रभाव हुए

(i) साझे पर जोतने की प्रणाली का विस्तार, (ii) भूमि का उपविभाजन, क्योंकि अब कृषक को आंशिक अथवा पूर्णरूप से अपनी जोत को बेचने का अधिकार दे दिया गया था, (iii) कृषक को ऋण लेने की क्षमता में वृद्धि जिससे ऋण ग्रस्तता में वृद्धि हुई, (iv) लगान में वृद्धि के रयतवाड़ी क्षेत्रों में साधारणतया भी लगान की दरें अपेक्षाकृत अधिक थी परन्तु साझे पर भूमि को जोतने की प्रथा जैसे-जैसे बढ़ती गई वास्तविक जोतने वाले पर लगान का भार बढ़ता गया। (v) भूमि सम्बन्धी विवादों का प्रारम्भ तथा मुकदमों की बढ़ती संख्या में वृद्धि।

इसी प्रकार जमींदारी व्यवस्था (स्थायी बंदोबस्त) वाले क्षेत्रों की कृषि पर निम्न प्रभाव हुए :

(i) जमींदार द्वारा कृषकों से अमानुषिक व्यवहार, (ii) अनेक जमींदारों द्वारा भूराजस्व की वसूली के अधिकारों का हस्तांतरण तथा फलस्वरूप उनका कृषि से कोई प्रत्यक्ष संबंध नहीं रह गया, (iii) भू-धारण की सुरक्षा की समाप्ति-जमींदार या उसका प्रतिनिधि किसी भी समय कृषक को बेदखल कर सकता था, (iv) मनमाने ढंग से लगान की वसूली तथा लगान की दरों में वृद्धि।

दोनों ही प्रकार की भूमि व्यवस्थाओं में सरकार ने पूर्णतया देश की कृषि-व्यवस्था के प्रति उदासीनतापूर्ण नीति अपनाई। जमींदारी व्यवस्था में तो मध्यस्थों के कारण सरकार की नीति तटस्थतापूर्ण हो गई जबकि रयतवाड़ी के अंतर्गत कृषकों की समस्याओं को समझने की आवश्यकता ही अनुभव नहीं की गई। परिणामस्वरूप स्वतंत्रता प्राप्ति के पूर्व तक कृषि के विकास हेतु ब्रिटिश सरकार ने कोई महत्वपूर्ण कदम नहीं उठाए।

ब्रिटिश सरकार ने काश्तकारों को भू-धारण की सुरक्षा देने के लिए विशेष रूप से जमींदारी क्षेत्रों के लिए १८५९ में एक कानून (Act X of 1859) बनाया, जिसमें यह व्यवस्था की गई कि यदि कोई कृषक किसी भूमि को १२ वर्ष या इसमें अधिक समय से जोत रहा हो तो

1. Ramesh Dutt—The Eco. History of India Vol II p. X  
2. B. M. Bhatta—Famines in India, 2nd Ed. (1967) p. 129.

जमीदार न तो उसे बेदखल कर सकता था और न ही उमसे अधिक दर पर लगान वसूल कर सकता था। परन्तु सम्भवतः जमीदार सरकारी अधिकारियों से अधिक मुहृद स्थिति में थे और फर्स्वरूप यह कानून न तो फार्शकारों को कोई सुरक्षा प्रदान कर सका और न ही इससे लगान में वृद्धि को रोक जा सका।<sup>1</sup>

कुल मिला कर यह निष्कष दिशा जा सकता है कि ब्रिटिश प्रशासन की रुचि भारतीय कृषि के विकास में नहीं थी अपितु उनका प्रमुख उद्देश्य अधिकतम राजस्व वसूल करना था। इसका प्रमाण तो इसी तथ्य से मिलता है कि १८७०-८० में २३० करोड़ रुपए में अधिक भू राजस्व के रूप में वसूल किए गए परन्तु भिंचाई के माधनों के विकास पर राज्य ने इस अवधि में केवल २५ करोड़ रुपए खच किए। यही सब भारतीय कृषि के विकास में गतिरोध लाने को पर्याप्त था। वास्तविक बात तो यह थी कि ग्रैंज अधिकारी सिचाई अथवा कृषि व्यवस्था के अन्य मुद्धारों को पैने की वरवादी मात्र मानते थे।<sup>2</sup>

### औद्योगिक व्यवस्था में परिवर्तन हस्तकलाओं का पराभव

यह ऊपर स्पष्ट किया जा चुका है कि १८वीं शताब्दी की समाप्ति तक भारत औद्योगिक दृष्टि से अत्यंत विकसित अवस्था में था। यद्यपि ये उद्योग आधुनिक तकनीकी पर आधारित नहीं थे तथा यंत्रों व शक्ति का उपयोग इनमें नहीं था तथापि भारतीय शिल्पकार स्थानाय माय को पूरा करने के बाद काफी मात्रा में वस्तुएं अय देशों को भेजते थे। परन्तु १९वीं शताब्दी के प्रारम्भ से ब्रिटिश सरकार की नीति तथा अन्य कारणों से इन उद्योगों का पराभव प्रारम्भ हुआ। रमेश दत्त ने लिखा

(उद्योगों के विषय में) ब्रिटेन की नीति भारत के प्रति वैसी ही थी जैसी कि अन्य उपनिवेशों के प्रति अपनाई गई थी—यानी भारतीय शिल्पकारों का दमन ब्रिटेन में इनकी वस्तुओं पर भारी आयात कर, तथा भारत के बाजारों में ब्रिटेन में बनी वस्तुओं को घोपना।<sup>3</sup>

१८वीं शताब्दी के अंत तक भारतीय उद्योगों में सर्वाधिक महत्वपूर्ण सूती वस्त्र उद्योग था। दुर्भाग्य से इंग्लैंड में भी सूती वस्त्र उद्योग में ही सबसे पहला क्रांति हुई। इसके दो प्रभाव हुए—प्रथम तो यह कि इंग्लैंड भारत से जो वस्त्र मंगाता था उसमें तेजी से कमी हुई और दूसरे भारतीय बाजारों में ये वस्त्र प्रकृति ब्रिटेन में बना कपड़ा घोपा गया। १९वीं शताब्दी के प्रारम्भ तक इंग्लैंड के बाजारों में १३ से १४ हजार गाँठें भारतीय कपड़े की जानी थी परन्तु तीन दशक के भीतर यह निर्यात ४ मी गाँठों से भी कम रह गया। दूसरी ओर जहाँ १८वीं शताब्दी तक भारत सूती वस्त्र का आधान नहीं करता था। १८१४ तक ८ लाख वग गज तथा १८३५ तक ५२ लाख वग गज कपड़ा भारत में इंग्लैंड से मंगाया जाने लगा।

सूती वस्त्र के साथ साथ रेशमी वस्त्रों शकर तथा अन्य उद्योगों में भी गतिरोध उत्पन्न हुआ। डा० गाडगिल ने कुटीर उद्योगों को गावों तथा शहरों के उद्योगों के रूप में विभाजित करते हुए बताया कि शहरों के कुटीर उद्योग या हस्तकलाएँ ही विश्व में सम्मानपूर्ण दृष्टि में देखी जाती थी। गावों के कुटीर उद्योग कला-पूर्ण वस्तुओं का सृजन करने की अपेक्षा ग्रामीण जनता की आवश्यकताओं को पूरा करते थे। इन उद्योगों का आज भी देश की प्रामाणिक अथ व्यवस्था में पर्याप्त महत्व है। परन्तु १९वीं शताब्दी में जो भी घटनाएँ हुईं उ होने हमारी हस्तकलाओं या शहरों के कुटीर उद्योगों को नष्ट प्राय कर दिया। डा० गाडगिल ने बताया कि १८८० तक भारत की हस्तकलाओं का पराभव हो चुका था।<sup>4</sup>

### हस्तकलाओं के पराभव के कारण

(१) राज दरबारों की समाप्ति—हस्तकलाओं के पारखी साधारणतया राजा महाराजा या सामन्त लोग ही हुआ करते थे। जैसे जैसे १९वीं शताब्दी में ब्रिटिश साम्राज्य का विस्तार

1 Ibid, pp 130-32

2 Ramesh Dutt (Vol II) op cit p 263

3 Ibid p vi

4 D R Gadgil—Industrial Evolution in India pp 40-41

हुआ यहाँ के अनेक राजाओं व नवाबों की स्वायत्तता और साथ ही इनकी आय भी सीमित होगई और फलस्वरूप कलाकारों को मिलने वाला राजकीय सम्मान तथा आय दोनों की भी समाप्ति होगई।

(२) इंग्लैंड में भारतीय वस्तुओं के आयात पर रोक—औद्योगिक क्रांति के साथ-साथ इंग्लैंड में उद्योगपतियों का प्रभाव बढ़ा। धीरे-धीरे इन्हें यह आशंका होने लगी कि भारत से आने वाली वस्तुएँ, विशेष रूप से सूती वस्त्र आगल उद्योगों पर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकते हैं। फलस्वरूप १८१२ के बाद भारतीय वस्तुओं पर बहुत अधिक कर लगा दिए गए। किन्हीं-किन्हीं वस्तुओं पर ये कर ४००% तक भी थे।

विभिन्न प्रकार के सूती वस्त्रों पर ३७<sup>१</sup>/<sub>१००</sub> प्रतिशत से ६७.५% तक, शकर पर २००%, कालीन पर ५०% तथा बर्तनों पर ६२.५% कर लगाए गए।<sup>१</sup> रेशमी वस्त्रों का आयात तो पूर्णतः बन्द कर दिया गया।

होरोस विल्सन ने इन पर अपनी प्रतिक्रिया व्यक्त करते हुए कहा, "यदि ये कर नहीं होते तो शायद पैल्ले तथा मॅचेस्टर के कारखाने शंशबावत्था में ही बन्द करने पड़ते और फिर शायद ही उनका पुनर्जन्म हो पाता। इनका पोषण भारतीय हस्तकलाओं के बलिदान से ही सका। आगे उन्होंने चेतावनी देते हुए कहा—“यदि भारत स्वतन्त्र होता तो शायद ब्रिटिश सरकार से इसका बदला लेता, पर वह तो विदेशियों की दया पर निर्भर था।”<sup>२</sup>

(३) आयात पर नाम मात्र की रोक—श्री रमेशचन्द्र ने बताया कि ईस्ट इन्डिया कम्पनी ने मुक्त व्यापार के नाम पर भारत में विदेशों से आने वाली वस्तुओं पर बहुत थोड़े कर लगाए। किन्ती भी वस्तु पर अधिक से अधिक आयात कर १०% था। परिणामस्वरूप भारत में विदेशी वस्तुओं का आगमन सुगम हो गया और यहाँ आयात बढ़ते गए।

(४) शिल्पकारों पर अत्याचार—१८वीं शताब्दी में भी ईस्ट इन्डिया कम्पनी द्वारा नियुक्त ठेकेदार बंगाल के विधेपरूप से ढाका के शिल्पकारों को पेशगी रूप देकर मनमाने ढंग से उन पर दबाव डालते थे। उनकी आज्ञा का उल्लंघन करने पर शिल्पकारों को जुर्माना देना पड़ता था। लेकिन १८वीं शताब्दी के मध्य में ठेका-प्रणाली को समाप्त कर दिया गया। अनेक निर्धन व साधनहीन शिल्पकारों को पेशगी रूप देकर अब कम्पनी बाजार मूल्य से १५% से ४०% तक कम कीमत पर उनसे रेशमी व सूती वस्त्र खरीद लेती थी। प्रशासन का अधिकार मिलने पर यह दमन व शोषण की प्रक्रिया और तीव्र हुई तथा आगल वस्त्र उद्योग को प्रोत्साहन देने की दृष्टि से इन पर अमानुषिक अत्याचार भी किये जाने लगे। इस प्रकार अनेक शिल्पकारों को दमन चक्र क माध्यम से भी अपना काम छोड़ने को बाध्य किया गया। सबसे महत्वपूर्ण बात यह थी कि बंगाल की दीवानी के बाद कम्पनी ने ऐसे कानून बना दिये थे जिनसे पेशगी लेकर कपडा अन्य किसी व्यक्ति को बेचने पर बुनकरों को अदालत द्वारा अनेक प्रकार की सजाएँ दी जा सकती थी।

(५) भारतीय धनिक वर्ग द्वारा पाश्चात्य संस्कृति का अनुगमन—जैसे-जैसे भारत में अँग्रेजों का प्रभुत्व बढ़ता गया, देश के धनिक वर्ग (जो हस्तकलाओं को प्रोत्साहन देने में सक्षम था) में से अविकाश लोग अँग्रेज अधिकारियों का कृपापात्र बनने के लिए पाश्चात्य संस्कृति का अनुगमन करने लगे। गाडगिल के कथनानुसार यह वर्ग "हर विदेशी तौर-तरीके को अपनाते तथा हर भारतीय पद्धति का तिरस्कार करने में गौरव की अनुभूति करता था।"<sup>३</sup>

(६) आधुनिक उद्योगों से प्रतिभोगिता—भारतीय शिल्पकारों को देश तथा विदेश के बाजारों में आधुनिक उद्योगों से प्रतियोगिता करनी पड़ रही थी। राज दरबारों की समाप्ति के कारण उनकी आर्थिक स्थिति दयनीय होती जा रही थी। दूसरी ओर इंग्लैंड के उद्योगपति अधिक सम्पन्न व संगठित थे। इसके अतिरिक्त शिल्पकार हाथ से वस्तुएँ बनाते थे जिससे हस्तकला की

1. केशवदेव महारिया—ब्रिटिश भारत का आर्थिक विकास (१९२१)

2. James Mill—History of British India (1848) p. 385

3. R K Mukerjee—op cit pp. 151-53

4. Gadgil op cit. p. 41

वस्तुएं इ ग्लैंड में शक्तिशालित यन्त्रों द्वारा निर्मित वस्तु की अपेक्षा महँगे पड़ती थी। फलस्वरूप साधारण नागरिक भी विदेशी वस्तुओं का उपयोग करने लगे।

(७) आंतरिक कर—मेजर बसु ने बताया कि विदेशी बाजार हाथ से निकल जाने के बावजूद हस्तकलाओं का पराभव नहीं होता। क्योंकि देश में ही इनके लिए विशाल बाजार उपलब्ध था। परन्तु १८३२ के बाद एक प्रात में दूसरे प्रात की वस्तुओं के आवागमन पर चुगी लागू हुई और फलस्वरूप आंतरिक माँग की पूर्ति में भी इनका योगदान अशुभव हो गया।<sup>1</sup>

(८) यातायात के साधनों का विकास—मेजर बसु १९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में रेलों व सड़कों के विकास को भी हस्तकलाओं के पराभव का एक मुख्य कारण मानते हैं क्योंकि इनके कारण अब इ ग्लैंड में बनी हुई वस्तुएं देश के प्रत्येक कोने तक पहुँचाई जा सकती थी।

यह था भारत की हस्तकलाओं का दुःखद अंत, जिन्होंने भारत की श्रृष्टि को विश्व के हर कोने तक व्याप्त कर दिया था, जिन्होंने यूरोप (सिख, यूनान, फारस, अरब व चीन के लोगों को अपनी अद्वितीय कला के कारण आश्चर्यचकित किया हुआ था तथा जिन्होंने भूतकाल में भारत को 'महान गौरवशाली हिंद' के रूप में प्रस्तुत किया हुआ था।

### हस्तकलाओं के पराभव के परिणाम

जैसे-जैसे हस्तकलाओं का पराभव हुआ वैसे वैसे शिल्पकारों का आर्थिक संकट बढ़ता गया तथा शर्न-शर्न इसने संपूर्ण अर्थव्यवस्था को प्रभावित कर लिया। हम अब इन्हीं प्रभावों की व्याख्या प्रस्तुत करेंगे।

(१) कृषि पर अधिक निर्भरता—पिछले पृष्ठों में यह बताया जा चुका है कि १८वीं शताब्दी के अंत तक कृषि भारत का प्रमुख व्यवसाय होने पर भी उद्योगों व व्यापार की तुलना में अधिक महत्वपूर्ण नहीं थी। कभी-कभी तो जमीन जोतने के लिए राजकीय कर्मचारी शासकानों पर दबाव भी डालते थे। अनुमानत १८वीं सदी के अंत तक कृषि में सलमन व्यक्तियों का अनुपात कुल कार्यशील जनसंख्या का ४५ से ५०% तक था। परन्तु जैसे जैसे हस्तकलाओं का लोप होता गया, शिल्पकारों के समक्ष जीविका यापन की समस्या प्रारम्भ हुई। वैकल्पिक रोजगार के अभाव में कृषि ही उन्हें आश्रय दे सकती थी। परिणामस्वरूप कृषि पर निर्भर व्यक्तियों का अनुपात बढ़ा और १८६१ तक यह ५५% तथा १९११ तक ७२% हो गया।<sup>2</sup>

(२) व्यापार की स्थिति में परिवर्तन—१८वीं शताब्दी के अंत तक भारत अधिकांशत तैयार वस्तुएँ बाहर भेजता था। केवल कच्चे रेशम पर्याप्त मात्रा में यहाँ से इ ग्लैंड भेजी जाती थी। इ ग्लैंड में औद्योगिक क्रांति के फलस्वरूप कच्चे माल की माँग बढ़ी और भारत जैसा विशाल उपनिवेश ही वहाँ की कपास, जूट और अन्य कच्चे पदार्थों की माँग को पूरा कर सकता था। दूसरी ओर इ ग्लैंड के कारखानों में बनी वस्तुओं के लिए विशाल बाजार भारत में उपलब्ध था। जैसे जैसे हस्तकलाओं का पराभव हुआ, भारत में इ ग्लैंड से तैयार वस्तुएँ आने लगीं और इसके बदले यहाँ से कच्चे माल का निर्यात बढ़ता गया। १९वीं शताब्दी के प्रारम्भ तक १४ हजार गाँठ सूती कपड़ा भारत से केवल इ ग्लैंड को भेजा जाता था परन्तु १८२९ तक यह मात्रा केवल ४३३ गाँठ रह गई। सूती वस्त्र का आयात १८१३ में १ लाख स्टर्लिंग पींड का था, परन्तु १८५८ तक भारत में ४८ लाख स्टर्लिंग पींड का कपड़ा बाहर से आने लगा।<sup>3</sup> इसी प्रकार लोहे की वस्तुएँ व मशीनों बाहर से आने लगीं।

(३) भूमिहीन कृषकों की समस्या—१८वीं शताब्दी तक भूमि की माँग बहुत अधिक नहीं थी। परन्तु जैसे-जैसे शिल्पकारों का कृषि क्षेत्र में प्रवेश हुआ, भूमि की माँग बढ़ी। उन्नीसवीं शताब्दी के अनेक अकाशों के कारण गाँवों के कृषकों को भी अपनी जीविकायापन करने में

1 B D Basu—the ruin of Indian Trade & Industries pp 10 11

2 See Rajni P Dutt India Today & Tomorrow p 73

3 Ramesh C Dutt—Vol V, p 204 vol, II, p 11

असमर्थ हो चले थे। नगरों से आने वाले शिल्पकारों में से कुछ ही भूमि खरीदकर खेती करने की स्थिति में थे। परिणाम यह हुआ कि कृषि-क्षेत्र में ऐसे व्यक्तियों की संख्या बढ़ती गई जो भूमिहीन थे और केवल श्रम द्वारा जीविकायापन करना चाहते थे।<sup>1</sup>

(४) निर्धनता—शिल्पकारों विशेषकर बुनकरों की आर्थिक स्थिति अत्यन्त खराब होती गई। डा० फ्रांसिस बुकेनन के भ्रमण द्वारा प्रस्तुत तथ्य इस बात को प्रदर्शित करते हैं कि प्रसिद्ध औद्योगिक नगर (ढाका, मेरिगा पट्टम, आनूर) में १९वीं शताब्दी के मध्य तक उजाड़ होने लगे थे तथा जो शिल्पकार वहाँ बचे भी थे उनकी आर्थिक स्थिति शोचनीय थी।

इस प्रकार कुटीर उद्योगों के पतन ने भारतीय अर्थव्यवस्था को प्रभावित किया।

इस प्रकार १९वीं शताब्दी में अंग्रेज प्रशासन की नीतियों के कारण कृषि तथा उद्योग दोनों पर प्रतिकूल प्रभाव हुए। लेकिन १९वीं शताब्दी के मध्य से, विशेषरूप से १८५७ की असफल सैनिक क्रांति के बाद से रेलों का विकास प्रारम्भ हुआ। रेलों के विकास को ब्रिटिश सरकार की मजनात्मक नीति का परिचायक माना जाता है। हमें इसलिए अब यह देखना है कि रेलों के निर्माण की नीति क्या वास्तव में देश के आर्थिक विकास के उद्देश्य से बनायी गई थी, अथवा इसके पीछे राजनैतिक अथवा आर्थिक क्षुब्ध-हितों को पूर्ति का लक्ष्य निहित था ?

### रेलों का निर्माण (Construction of Railways)

१९वीं शताब्दी के मध्य से ही यह अनुभव किया जाने लगा था कि भारत में रेल-मार्गों का विकास होना चाहिए। रामेशदत्त का कथन है कि इस समय इंग्लैंड की संसद में निरन्तर इस बात के लिए सरकार पर दबाव डाला जा रहा था कि वह भारत में प्रशासनिक सुविधा के लिए रेलों का निर्माण प्रारम्भ करे। इसके लिए यह तर्क प्रस्तुत किया जा रहा था कि ईस्ट इण्डिया कम्पनी भारत के विभिन्न भागों में प्रशासनिक समरूपता केवल परिवहन के विकास द्वारा ही ला सकती थी।

इंग्लैंड की संसद में एक दूसरा वग भी था जो भारत में रेलों के निर्माण हेतु बल दे रहा था और यह था उद्योगपतियों का समूह, जिन्हें भारत में वहाँ के कारखानों में बनी वस्तुओं के लिए एक विशाल बाजार दिखाई देता था। इन उद्योगपतियों ने इस बात के लिए जोर दिया कि भारतीय बन्दरगाहों से देश के प्रमुख नगरों तक रेलों का जाल बिछाया जाय।

लेकिन हमने भी जरूरी बात जो रेलों के विकास में सहायक हुई वह यह थी कि इस समय तक इंग्लैंड के अनेक पूंजीपतियों के पास अतिरिक्त पूंजी जमा हो गयी थी और वे इसका लाभप्रद विनियोग कहीं भी करना चाहते थे। इन पूंजीपतियों ने भी इंग्लैंड की सरकार पर भारत में रेलों के विकास हेतु हर सम्भव दबाव डाला।<sup>2</sup>

परन्तु लॉर्ड डलहौजी ने भारत आने के बाद यह अनुभव किया कि भारत के विभिन्न भागों में ईस्ट इण्डिया कम्पनी के बढ़ते हुए राजनैतिक प्रभाव के प्रति विद्रोह को ज्वाला भड़क रही थी। ब्रिटिश साम्राज्य की नीव मजबूत बनाने के लिए सैनिक छावनियों में सुदृढ़ सुरक्षा-व्यवस्था रखना आवश्यक था और वह तभी हो सकता था जब रेल मार्गों द्वारा सारी छावनियों का सम्बन्ध जोड़ दिया जाता। वस्तुतः सैन्य व्यवस्था ही रेलों के निर्माण की पृष्ठभूमि में सबसे महत्वपूर्ण कारण था।

जो आग्ल पूंजीपति अपनी अतिरिक्त पूंजी को भारतीय रेलों के विकास हेतु लगाना चाहते थे वे ईस्ट इण्डिया कम्पनी (तथा १८५८ के बाद ब्रिटिश सरकार) से न्यूनतम प्रतिफल की गारंटी चाहते थे और इसी गारंटी के पश्चात् रेलों का विकास भारत में सम्भव हो सका।

1. D R Gadgil—op. cit. p 43

2. A R Desai—Social Background of Indian Nationalism pp. 118-19 also see Amba Prasad—Indian Railways (1960) pp. 46-47.

लेकिन कालांतर में राज्य के दृष्टिकोण में परिवर्तन होते रहे। अब हम प्रथम महायुद्ध के पूर्व तक के रेलों के विकास की समीक्षा करेंगे। मुंबिया के लिए हम अवधि की हम तीन चरणों में बाँट सकते हैं

- (१) पुरानी गारंटी प्रणाली (१८४६ से १८६९)
- (२) राज्य द्वारा रेलों का निर्माण (१८६९-१८७९)
- (३) नयी गारंटी प्रणाली (१८७९-१९१४)

**पुरानी गारंटी प्रणाली (१८४६ से १८६९)**

१८४५ में रेलों के निर्माण हेतु इंग्लैंड में दो कम्पनियों की स्थापना की गयी—ईस्ट इण्डियन रेलवे कम्पनी तथा ग्रेट इंडियन पेनन्सुला रेलवे कम्पनी। कुछ समय तक इन कम्पनियों तथा ईस्ट इण्डिया कम्पनी के सञ्चालकों के बीच भारत में रेल निर्माण की शर्तों पर समझौता नहीं हो सका।

पार्लो की जानकारी हेतु १९वीं शताब्दी में हुए रेलों के विकास का संक्षिप्त विवरण निम्न प्रकार है

**(१) पुरानी गारंटी पद्धति**

अगस्त, १८४६ में उपरोक्त दोनों कम्पनियों तथा इंग्लैंड के भारत सचिव के बीच प्रथम अनुबंध पर हस्ताक्षर किये गए। इसके पश्चात् अनेक दूसरी कम्पनियों की स्थापना की गई और उन्होंने भी भारत सचिव के साथ रेलों के निर्माण हेतु प्रसविदों पर हस्ताक्षर किए। इन प्रसविदों की मुख्य विशेषताएँ इस प्रकार थीं<sup>१</sup>

(i) मुचन भूमि की खोज, (ii) पूँजी पर ४ प्रतिशत से ५ प्रतिशत तक व्याज की गारंटी, जिसका अनुमान २२ पैसे प्रति रुपये के हिसाब से किये जाने था (iii) गारंटी दी गई राशि (४ से ५ प्रतिशत) से जितना लाभ अधिक होता था उसका वितरण कम्पनी तथा सरकार समान रूप से कर लेगी थी (iv) कर्मचारियों की नियुक्ति के अतिरिक्त सभी महत्वपूर्ण मामलों में राज्य का एक सीमा तक नियंत्रण रखा गया, (v) २५ अथवा ५० वर्ष के पश्चात् राज्य को यह अधिकार था कि वह रेलों को अपने नियंत्रण में लेकर ३ वर्ष के औपत मूल्य (शिपरो पर) से कम्पनियों की क्षतिपूर्ति कर दे।

इनके अतिरिक्त निम्न मुख्य बातें इन प्रसविदों में और रखी गई थीं

(vi) डाक तथा डाक-विभाग के कर्मचारियों से भाड़ा नहीं लिया जाएगा। (vii) रेलवे बोर्ड ऑफ डायरेक्टर्स की बैठकों में सरकारी प्रतिनिधि डायरेक्टर के रूप में भाग लेगा तथा वह सभी मामलों पर निवेदाधिकार का उपयोग कर सकता था (viii) कम्पनी द्वारा निर्धारित पूँजी न लगाने अथवा कार्य को पूरा न करने पर राज्य स्वयं वह काम पूरा करके कम्पनी से आवश्यक राशि बसूल कर सकता था, (ix) ६६ वर्ष बाद स्वतः ही राज्य समस्त रेल-पानामागत को खरीद लेगा।

इस प्रकार रेलों के विकास की प्रारम्भिक अवधि में राज्य ने न्यूनतम लाभ की गारंटी देकर रेलों के निर्माण हेतु पूँजी को आरुपित किया। १८५४ से १८५६ के बीच केवल तीन महत्वपूर्ण रेल-भागों का निर्माण किया गया। इनके उद्घाटन का समय व रेलमार्गों की लम्बाई इस प्रकार रहे थे

कम्पनी का नाम	नाम रेलमार्ग	पूरा होने का वर्ष	लम्बाई मील में
ग्रेट इंडियन पेनन्सुला रेलवे क०	बम्बई कल्याण	१८५४	३७
ईस्ट इंडियन रेलवे क०	कनकता रानीमज	१८५५	१२१
मद्रास रेलवे क०	मद्रास-अर्काट	१८५६	६५

1. Nalinakhsa Sanyal, Development of Indian Railway (1930), Chapter 2 and Dr. Amba Prasad, op cit pp 50-51

इन तीनों कम्पनियों ने पिछले पृष्ठ पर दिये हुए रेल-मार्गों के विस्तार हेतु भी कार्य जारी रखा और १८५७ तक बम्बई-कल्याण मार्ग में ५४ मील रेल-भाग और जोड़ दिया गया। इसके अतिरिक्त अन्य छोटी कम्पनियाँ भी उस समय थी, पर उनका कोई महत्त्व नहीं था।

परन्तु पुरानी गारटी पद्धति भारत-स्थित ब्रिटिश सरकार के लिए एक भार बन गई और १८४९ से १८६९ तक औसत लाभ केवल ३ प्रतिशत तक रहे। फलस्वरूप भारत की जनता से अधिक कर वसूल करके शेष २ प्रतिशत राशि कम्पनियों को चुकाई गई। रमेशदत्त द्वारा प्रस्तुत एक विवरण के अनुसार १८४९ से १८५८ तक दस वर्षों में पिछले पृष्ठ पर दी गई तीनों कम्पनियों को गारन्टी के अन्तर्गत इस प्रकार राज्य द्वारा भुगतान किया गया :<sup>१</sup>

(लाख पाँड में)

ईस्ट इंडिया रेलवे कम्पनी	१५.२८
ग्रैंड इंडियन पेंनसुला रेलवे कम्पनी	४.५६
मद्रास रेलवे कम्पनी	२.६१

१८५८ में आमन्त्रित संसद ने एक विशेष समिति की नियुक्ति उपरोक्त घाटे की व्यवस्था तथा रेलों के निर्माण में होने वाले विलम्ब की जाँच हेतु की, लेकिन उस कम्पनी ने भारत सरकार की तत्कालीन नीति का समर्थन कर दिया और फलस्वरूप कोई परिवर्तन सम्भव नहीं हुआ। १८६० के पश्चात् रेलवे कम्पनियों की फिजूलखर्ची और भी बढ़ गई तथा लाभ की निम्नतम गारंटी होने के कारण यह भार भारतीय जनता पर पड़ता गया। अगस्त १८६७ में भारत के वाइसराय लार्ड लॉरेन्स ने बताया कि कम्पनियाँ रेल-मार्गों के निर्माण में ८.१ करोड़ पाँड व्यय करती थीं। सरकार को उन्हीं रेल-मार्गों के लिए ७५ लाख पाँड की भूमि एवं देखरेख, १.४५ पाँड वास्तविक आय के आधिक्य के ब्याज तथा ४५ लाख गारन्टी के ब्याज आदि के लिए देना पड़ता था।<sup>२</sup>

राज्य द्वारा नियुक्त विभिन्न उच्च अधिकारियों ने रेलवे कम्पनियों के प्रशासन, अपव्यय और अव्यवस्था की कड़ी आलोचना की। विलियम थार्नटन ले० कर्नल चैम्बे, विलियम मैसे, लार्ड मेयो तथा लॉर्ड लॉरेन्स ने संसदीय समिति के समक्ष १८७२ में इन सब बुराइयों की चर्चा की और यह बताया कि १८६९ तक कम्पनियों के संचालकों ने कभी लागतों को नियन्त्रित रखने का प्रयास नहीं किया। एक अनुमान के अनुसार तो भारत में ईस्ट इंडिया रेलवे कम्पनी द्वारा एक मील रेल-भाग का निर्माण व्यय ३०,००० स्टर्लिंग पाँड आता था, जो सम्भवतः विश्व में सबसे अधिक लागत थी। डा० सान्याल के अनुमानानुसार एकलमार्गी रेलों का निर्माण-व्यय लगभग ९,००० स्टर्लिंग पाँड प्रति मील था। बड़े मार्गों में दुहरे मार्गों पर प्रति मील औसत लागत २०,००० स्टर्लिंग पाँड थी।<sup>३</sup> कुल मिलाकर इस गारन्टी व्यवस्था के अन्तर्गत ९५ करोड़ स्टर्लिंग पाँड का विनियोग हुआ। इस अवधि में सरकार ने कम्पनियों को इसविधे के अनुसार ५५ लाख स्टर्लिंग पाँड चुकाए। इस प्रकार १ करोड़ पाँड से अधिक इस अवधि में रेलों के निर्माण पर व्यय किया गया।

१८६९ तक भारत में ११ बड़े रेल-भाग थे, जिनकी लम्बाई १,८३२ मील थी। लेकिन इस वर्ष, जैसा कि ऊपर लिखा गया है, रेलवे बजट में घाटा बहुत अधिक होने के कारण विवश होकर सरकार ने १८६९ में रेलों का निर्माण-कार्य स्वयं ले लिया।

(२) सरकार द्वारा रेलों का निर्माण एवं प्रबंध (१८६६-७६) .

कम्पनियों के अपव्यय तथा उसके कारण भारत सरकार पर पड़ने वाले भार के कारण १८६९ में भारत सचिव को भारत सरकार के लिए ऋण प्राप्त करने का अधिकार प्रदान कर दिया गया। इन ऋणों का उद्देश्य रेलों के निर्माण हेतु पूँजी प्राप्त करना था। चूँकि ये ऋण

1. Ramesh Dutt, op. cit. vol II, p 128

2. Indian Railways, One Hundred Years 1853-1953, p 20

3. Dr. Sanyal, op. cit. p. 45 & Ramesh Dutt, op. cit. p 258



४ प्रतिशत व्याज पर मिलते थे जबकि कम्पनियों को ५ प्रतिशत लाभ (या व्याज) की गारन्टी दी जाती थी, यह वस्तुतः एक बचत थी।

लेकिन रेल-मार्गों के निर्माण में और भी मितव्ययिता करने के लिए १८७० में सरकार ने ५ फीट ६ इंच चौड़ा रेल-माग (Gauge) बनाने की अपेक्षा ३ फीट ३ इंच चौड़ा रेल-मार्ग बनाने का निश्चय किया। नई व्यवस्था की दो विशेषताएँ थी—प्रथम समस्त नये रेल-मार्गों का निर्माण राज्य द्वारा किया जाएगा, तथा द्वितीय, पुरानी गारण्टी-वाली कम्पनियों को ६ माघ की अग्रिम सूचना देकर राज्य खरीद सकेगा।

१८७१-७४ के बीच आग्ल ससद की विनिष्ट समिति द्वारा स्थिति का अध्ययन करने के बाद सरकारी क्षेत्र में रेलों के निर्माण हेतु तीन सिद्धांत लाइ सैलिस्वरी द्वारा निर्धारित किए गए

(i) रेलों के निर्माण का कोई कार्य विनियम सार्वजनिक कार्य के रूप में नहीं किया जाएगा तथा ऋणों द्वारा निर्माण होने पर कम-से-कम उन ऋणों पर दिए जाने वाले व्याज के समान आय प्राप्त की जाएगी।

(ii) अकाल-सहायता हेतु किये जाने वाले निर्माण-कार्य वर्ष के सामान्य राजस्व में से पूरे किये जाएंगे तथा यह राशि कम होने पर ही ऋण लिए जा सकेंगे।

(iii) सार्वजनिक कार्यों के लिए सारे ऋण भारत में ही लिए जाएंगे।

कुछ समय के पश्चात् ही रेलों के निर्माण कार्यों को उत्पादक तथा सुरक्षात्मक आदि दो श्रेणियों में बाँट दिया गया। उत्पादक कार्य राजस्व के अतिरिक्त अथवा ऋणों द्वारा पूरे किये जाने थे, जबकि सुरक्षात्मक-कार्य केवल अकाल-ग्रस्त क्षेत्रों तक सीमित रहते थे।

१८७९ के अन्त में कुल मिलाकर भारत में ६००० मील लम्बी रेलवे लाइनें थी, जिनमें से राज्य की रेलें २१७५ मील लम्बी थी तथा शेष सयुक्त रेलवे कम्पनियों की रेलें थी। इस समय तक रेलों को कुल पूँजी १२५ करोड़ पाँड थी जिसमें से राज्य की पूँजी २५ करोड़ पाँड के लगभग थी।

१८६९ व १८८१ के बीच रेल-मार्गों की कुल लम्बाई ४२६५ मील से बढ़कर ९,८७५ मील हो गई।

लेकिन राज्य द्वारा रेलों का निर्माण कार्य मितव्ययितापूर्वक किया गया। तथापि राज्य की रेलें पूँजी पर केवल २१५ प्रतिशत लाभ प्रदान करती थी जबकि कम्पनियों का औसत लाभ ६२० प्रतिशत होता था (कुल लाभ)। सरकार भी लगातार राज्य के कोष से धन विनियोग करने की स्थिति में नहीं थी। इन्हीं दिनों १८७४ से १८७९ के बीच अनेक भयंकर दुर्भिक्ष तथा अफगान-युद्धों के कारण सरकार की वित्तीय स्थिति कमजोर होने लगी थी। फलतः इंग्लैण्ड तथा भारत में राज्य के वरिष्ठ अधिकारियों ने यही उचित समझा कि रेलों का स्वामित्व तथा सम्बन्ध राज्य के हाथ में नहीं हो, यद्यपि व्यवस्था राज्य की देख-रेख में हो। इन्हीं दिनों (१८८०) में प्रथम अकाल आयोग ने मुझाव दिया कि ५,००० मील लम्बे रेल-माग भारत में तत्काल बनाए जाएँ, तथा २०,००० मील लम्बी रेलें (कुल) सुरक्षात्मक उद्देश्यों से बनाई जायँ। १८८१ में एक विनियमों की समिति ने निजी कम्पनियों को पुनः प्रोत्साहन देने का मुझाव दिया। यही नहीं, सीमा-युद्धों तथा उत्तरी पश्चिमी क्षेत्रों पर बाहरी आक्रमण होने के कारण मीटर गेज मार्ग को ब्रॉड गेज मार्ग के रूप में बदल लेना आवश्यक था। १८८२ से नवीन गारण्टी पद्धति के अनुसार रेलों का निर्माण प्रारम्भ हुआ।

(३) नयी गारण्टी प्रणाली (१८८२-१९१४)

यद्यपि आग्ल ससद, भारत सचिव तथा भारत सरकार किसी सीमा तक इस पक्ष में तो अवश्य थे कि सरकार का रेल-मार्गों का निर्माण तथा रेल-पालायात का प्रबन्ध दोगुण था और इमीलिए कम्पनियों को १८८२ में पुनः रेलों का प्रबन्ध तथा निर्माण सौंप दिया गया। इस व्यवस्था में भी एक प्रकार की गारण्टी रेल कम्पनियों को दी गई थी। लेकिन यह गारण्टी व्यवस्था पहले वाली व्यवस्था से भिन्न थी।

१८८२ से १८८४ के बीच बम्बई, बड़ौदा एण्ड सेन्ट्रल इण्डिया रेलवे कम्पनी, राजपूताना-मालवा मीटर गेज प्रणाली, बंगाल सेन्ट्रल रेलवे कम्पनी, रोहिलखंड-कुमायूँ रेलवे कम्पनी, बंगाल तथा उत्तरी रेलवे कम्पनी और दक्षिण मराठा रेलवे कम्पनी आदि को राज्य ने अपने नियन्त्रण में ले लिया। इन कम्पनियों के साथ-साथ अन्य रेल कम्पनियों पर भी राज्य का नियन्त्रण रखा गया। नवीन व्यवस्था में निम्नलिखित विशेषताएँ थीं।

(i) उपरोक्त सारे रेल-मार्ग राज्य की सम्पत्ति समझे गए, तथापि रेल कम्पनियों पूँजी का विनियोग एव रेलों का प्रबन्ध करने हेतु आमन्त्रित की जाती रही। २५ वर्ष के उपरान्त राज्य को यह अधिकार था कि वह रेल-मार्गों का प्रबन्ध भी अपने हाथ में ले ले।

(ii) कम्पनियों को विनियोग की गई पूँजी पर ३½ प्रतिशत व्याज देने की घोषणा की गई।

(iii) लाभ (व्याज का भुगतान करने के बाद) का तीन-चौथाई सरकार को दिया जाना तय किया गया।

इन्हीं दिनों एक प्रवृत्ति और प्रारम्भ हुई और यह थी राज्य द्वारा कम्पनियों की खरीद करना तथा उनका प्रबन्ध कम्पनियों को सौंप देना। लेकिन इन कम्पनियों में से कुछ का प्रबन्ध राज्य के पास ही रखा गया और सार्वजनिक निर्माण विभाग (P W D) का ही इन्हे भी एक अंग मान लिया गया।

गत गतावदी के अन्त तक रेल-मार्गों की लम्बाई २४ ७६० मील हो गई थी। अनुमानत तृतीय अवधि (नवीन गारण्टी प्रणाली) में रेल-मार्गों की लम्बाई ढाई गुनी अधिक हो गई थी। निम्न तालिका उन्नीसवीं शतावदी में निर्मित रेल-मार्गों की प्रगति को सिद्ध करती है <sup>1</sup>

#### भारतीय रेल-मार्ग (मील में)

	१८५३	१८७१	१८८१	१९००
रेल-मार्गों की कुल लम्बाई	२०	५०७७	९,८६१	२४७६०

१८०१ में रेल-मार्गों की कुल लम्बाई २५,३७३ थी और रेल-युग के प्रारम्भ से लेकर १९०१ के अन्त तक रेलों पर ३४० करोड़ रुपये अथवा २२७ करोड़ स्टर्लिंग पाउण्ड खर्च किये जा चुके थे।

यहां यह बताना उचित होगा कि रेलों में प्रयुक्त पूँजी का लगभग ६०% राज्य द्वारा १८८० के पश्चात् (मुख्यतः) दिया गया था और कम्पनियों ने राज्य की रेलों पर कुल पूँजी का १२.५% तथा निजी रेलों पर लगभग २२% अनुपात खर्च किया था।

१९०१ में राज्य की रेलों के प्रबन्ध की जाँच हेतु टॉमस रॉबर्ट्सन की एक विशेष आयुक्त के रूप में नियुक्त किया गया। इन्होंने बताया कि भारतीय रेलों की व्यवस्था यूरोपीयन देशों के अतिरिक्त विश्व में सर्वश्रेष्ठ थी। रॉबर्ट्सन के मत में यद्यपि क्षेत्र की दृष्टि से रेलों का विकास पर्याप्त नहीं था तथापि जापान की अपेक्षा भारत में एक मील लम्बा रेल-मार्ग अधिक लोगों की सेवा करता था।

इस अवधि में कुछ महत्वपूर्ण परिवर्तन भी हुए। प्रथम था रेलों के सम्बन्ध में अधिनियम पारित किया जाना। १८९० में रेल अधिनियम द्वारा भाड़े की अधिकतम दरों का निर्धारण कर दिया गया, तथा निजी क्षेत्र की रेलों के विषय में राज्य के नियन्त्रण की सीमाएँ निश्चित कर दी गईं। द्वितीय, राज्य ने १८९६ में निजी क्षेत्र की कम्पनियों पर एक केन्द्रीय सस्था का नियंत्रण करने हेतु यह घोषित कर दिया कि कोई भी कम्पनी भारत में रेलों के निर्माण हेतु ऋण नहीं लेगी और राज्य स्वयं ऋण लेकर कम्पनियों में विवरण की व्यवस्था करेगा।

परन्तु इस अवधि की रेल-व्यवस्था में सबसे बड़ा दोष यह था कि सरकार द्वारा नियन्त्रित रेल-कम्पनियों का प्रबन्ध निजी कम्पनियों की रेलों से श्रेष्ठ नहीं था। १९०१ में रॉबर्ट्सन ने भी इस विषय पर विस्तार से बताया था।

इसके विपरीत निजी क्षेत्र की कम्पनियों की कार्य व्यवस्था में तालमेल का अभाव था। राज्य द्वारा नियन्त्रित कम्पनियों तथा गारण्टी-प्राप्त कम्पनियों का विकास सामान्य राजस्व पर निर्भर करता था, क्योंकि रेलों का बजट पृथक् नहीं था।

१९०५ में मर्के समिति ने मुझाव दिया कि रेलों के विकास पर राज्य को कम से कम १२५ करोड़ पौंड प्रति वर्ष पूंजीगत व्यय के रूप में व्यय करने चाहिए। इसी वर्ष रेल विभाग को सार्वजनिक निर्माण विभाग से पृथक् करके रेलवे बोर्ड के नियन्त्रण में दे दिया गया।

डॉ० जॉन्सन ने उक्त अवधि की एक बड़ी विशेषता यह बताई है कि इस अवधि में १९०० के बाद से रेलों से राज्य को लाभ होने लगा। जहाँ प्रथम ४० वर्षों में (१९०० तक) राज्य को अनुमानित ५८ करोड़ रुपये का घाटा हुआ था, १९०० के बाद तेजी से लाभ होने लगा। १९०० तथा १९१४ के बीच रेलों की जो प्रगति हुई उसका प्रमाण निम्न तालिका से मिल जाता है <sup>1</sup>

### रेलों का विकास

वर्ष	रेल-मार्गों की लम्बाई	विनियोजित राशि (करोड़ रु० में)
१९००	२४ ७५२ मील	३३९ ५३
१९१४	३४ ६५६ मील	४९५ ०६

डा० वीरा एस्टे भी दोमवी शताब्दी के प्रारम्भिक वर्षों में हुई रेलों की प्रगति पर सन्तोष व्यक्त करती हुई लिखती हैं कि किराण्ट एच भाडे की दरें कम रहने पर भी १९०० व १९१४ के मध्य भारतीय रेलों में आश्चर्यजनक विकास किया। इसीलिए १९०० से १९१४ तक के काल को रेलों के द्रुत विकास का काल कहा जाता है।

### प्रथम महायुद्ध से पूर्व तक रेल-व्यवस्था की आलोचनात्मक समीक्षा

१९वीं शताब्दी के अन्त तक भारत में २४ ७५८ मील लम्बा रेल-मार्ग बनाया जा चुका था और ३२९ करोड़ रुपये से अधिक राशि का इसमें विनियोग किया जा चुका था। तथापि रेलों के विकास को तुलनात्मक दृष्टिकोण से देखने से ज्ञात होगा कि ब्रिटिश सरकार ने भारत की तत्कालीन परिस्थितियों के अनुसार यह नीति नहीं बनाई। लाड हींस्टिंग्स लाड लारेंस व आर्थर कॉटन ने समय-समय पर यह तर्क प्रस्तुत किया था कि भारत की तत्कालीन परिस्थितियों के अन्तर्गत सिंचाई के साधनों का विस्तार अन्य सभी कार्यों से श्रेष्ठ था। परन्तु आंग्ल संसद के दबाव के कारण भारतीय कृषकों के हितों की पूरी तरह उदासा कर दी गई। इस विशाल देश में करोड़ों कृषकों के लाभ हेतु सिंचाई-व्यवस्था पर ब्रिटिश सरकार ने १९०० तक केवल २५ करोड़ स्टैलिंग पौंड खर्च किए जबकि रेलों के निर्माण पर तथा नौपनियों को न्यूनतम लाभ की गारंटी पर २२८ करोड़ पौंड खर्च किए गये।<sup>2</sup>

गारंटों के फलस्वरूप रेल कम्पनियों की फिजूलखर्चों का ऊपर वर्णन किया जा चुका है। राजकीय निर्माण की अवधि में भी रेलों पर लाभ आशानुरूप नहीं हो सका क्योंकि रेल व्यवस्था में चालू खर्चों का अनुपात बढ़ता गया। परन्तु जैसा कि स्पष्ट है, ब्रिटिश सरकार ने तो कृषि के विकास हेतु सिंचाई पर धन व्यय करना चाहती थी और न ही घाटे से डर कर रेलों के निर्माण को रोकने के पक्ष में थी। एक गवाही में (१८७२) वर आर्थर-कॉटन ने बताया कि उस समय तक रेलों के निर्माण पर १७ करोड़ स्टैलिंग पौंड का विनियोग हुआ था और सारे खर्च निकालने के बाद सरकार को ३० लाख पौंड का वार्षिक घाटा हो रहा था। दूसरी ओर १६ करोड़ पौंड का विनियोग नहरों तथा जल योजनाओं पर व्यय करके सरकार ५ लाख पौंड का शुद्ध लाभ प्राप्त कर रही थी। वस्तुतः देश की जनता के हित को उपेक्षित करके भी विचार

1 J Johnson—The Economics of Indian Rail Transport p 18

2 Ramesh Dutt—op cit Vol I, p 216, Vol II, p 265 and 402

किया जाता तो विवेकपूर्ण निर्णय मिचाई के पक्ष में होता क्योंकि इससे सरकारी कोष में धन जमा होने की आशा थी जबकि रेलों का निर्माण तो घाटे का सीधा मात्र था। पर यह सब नहीं हुआ और १९०० तक भारतीय करदाता को ४ करोड़ स्टर्लिंग पौड रेलों के घाटे को पूरा करने हेतु देने पड़े।<sup>1</sup> इस प्रकार भारतीय जनता का शोषण करके रेल कम्पनियों को न्यूनतम लाभ पहुँचाया गया।

सरकार की रेल-निर्माण नीति का एक बहुत बड़ा दोष यह था कि रेलों के विकास हेतु देश में उपलब्ध साधनों (लोहा आदि) का उपयोग नहीं किया गया। यदि रेलों का विकास भारत में इस्पात उद्योग को जन्म देता तो इसे ब्रिटिश सरकार की सृजनात्मक नीति का परिचायक माना जा सकता था। डा० भट्ट ने मत्स्य ही लिखा है, "भारतीय रेलों के विकास में भारत की अपेक्षा इंग्लैंड के लौह व इस्पात उद्योग के विकास में सहायता की क्योंकि रेल यातायात भूक सारी सामग्री वहाँ से आयात की जाती थी।"<sup>2</sup>

रमेश दत्त का कथन है कि रेलों के निर्माण के फलस्वरूप भारत का विदेशी ऋण काफी बढ़ा। १८५८ में भारत का विदेशी ऋण कुल मिला कर ७ करोड़ स्टर्लिंग पौड था, परन्तु १९०० तक यह राशि बढ़कर २२ ५ करोड़ पौड तक पहुँच गई। इस वृद्धि के पीछे रेलों में बढ़ता हुआ विनियोग तथा अफगान-युद्ध के दो कारण थे।<sup>3</sup>

### रेलों के अनुकूल प्रभाव

इस प्रकार रेलों के विकास की कहानी भारतीय करदाता के त्याग की कहानी है। लेकिन इन सबके बावजूद हमें यह स्वीकार करना होगा कि रेलों के विकास से भारत में एक नये युग का प्रारम्भ हुआ। ब्रिटिश सरकार का इसके पीछे कोई भी उद्देश्य क्यों न रहा हो, रेलों के विकास ने देश में उद्योगों के विकास हेतु एक वातावरण उत्पन्न किया और इसीलिए १९वीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध से उन औद्योगिक नगरों का विकास हुआ जहाँ रेल व्यवस्था उपलब्ध थी।

रेलों के विकास से दूसरा अनुकूल प्रभाव अकाल निवारण व्यवस्था पर हुआ। स्वयं श्री रमेशदत्त ने इस तथ्य को स्वीकार किया है कि १९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में देश के विभिन्न भागों में जो भयंकर अकाल हुए उनकी गभीरता को रेलों ने काफी सीमा तक कम किया तथा अकालग्रस्त जनता को अनाज की सामयिक पूर्ति उपलब्ध की।

रेलों से तीसरा लाभ यह भी हुआ कि इससे भारत में आंतरिक व्यापार तो बढ़ा ही, हमारे विदेशी व्यापार में भी काफी वृद्धि हुई। परन्तु इसके उत्तर में डा० भट्ट आदि यह तर्क प्रस्तुत करते हैं कि रेलों के विस्तार के कारण ही विदेशी वस्तुएँ भारत के हर कोने तक पहुँच गईं तथा यहाँ के कच्चे माल का निर्यात बाहर किया गया। पर प्रश्न यह है कि तकनीकी ज्ञान व पूँजी के अभाव में कच्चे माल को बाहर भेजने के अलावा और चारा ही क्या था ?

रेलों के विकास का अन्तिम लाभ यह हुआ कि इनके कारण भारत में राष्ट्रीय चेतना को जाग्रत करने तथा छुआछूत जैसी सामाजिक बुराइयों को दूर करने में काफी सहायता मिली।

1. Ramesh C. Dutt op. cit. Vol. I; Vol. II, pp. 265 & 402

2. V. V. Bhatt—op. cit. Ch 1.

3. Ramesh C. Dutt—op. cit Vol. II, p xii

## १९वीं शताब्दी में आर्थिक विकास अथवा सन्पत्ति का उत्सारण (Economic Drain During the 19th Century)

कुटीर उद्योगों के पराभव तथा प्रतिकूल कृषि व्यवस्था से अधिक घातक आर्थिक विकास सिद्ध हुआ। वस्तुतः आर्थिक विकास से हमारा आशय भारत से ब्रिटिश सरकार व नागरिकों द्वारा स्वदेश ले जाये गये धन से है। यह धन निरन्तर देश के बाहर जाता रहा तथा अलग उद्योगों तथा वहाँ के मत्स्यवागियों को लाभ पहुँचाता रहा।

ईस्ट इण्डिया कम्पनी व्यापार द्वारा लाभ कमाने की दृष्टि से भारत में प्रारम्भ की गयी थी और यहाँ से जो वस्तुएँ निर्यात करके उन्होंने लाभ कमाया वह भी देश के लिये एक क्षति ही थी फिर भी हम केवल इस ही आर्थिक विकास नहीं मानते। आर्थिक विकास के अन्तर्गत प्रत्यक्ष रूप से बाहर भेजे गये धन को सम्मिलित किया जाता है। वस्तुतः १७५७ में प्लासी के युद्ध के बाद भारत के इतिहास में एक नया मोड़ आया और इसके बाद से ही आर्थिक विकास प्रारम्भ हुआ गया। १७६५ में बंगाल की दीवानी गिन जाने पर अब कम्पनी दीवानी के लाभ को भी भारत से इंग्लैंड भेजने लगी। डा० जे० सी० सिन्हा का अनुमान है कि १७५७ से १७८० के बीच कुल मिलाकर ८ करोड़ स्टर्लिंग पौण्ड की धन राशि (स्वण व चांदी के सिक्कों के रूप में) भारत से इंग्लैंड भेजी गयी।<sup>१</sup> जैसे-जैसे ब्रिटिश साम्राज्य का विस्तार हुआ, आर्थिक विकास में प्रगतिशील रूप से वृद्धि होती गयी।

आर्थिक विकास को मात्रा—इतिहासकारों का अनुमान है कि १७५७ से १८३३ तक भारत से लगभग १५ करोड़ स्टर्लिंग पौण्ड का विकास हुआ। प्राक्फेर सी० एन० बकील के मतानुसार १८३४ से १९३६ तक होम चार्ज के रूप में कम से कम ८५ करोड़ स्टर्लिंग पौण्ड भारत से इंग्लैंड भेजे गये। इसमें भारत में रहने वाले अंग्रेजों द्वारा भेजी गयी राशि सम्मिलित नहीं थी। डा० बी० बी० भट्ट वर्तमान मूल्यांश के आधार पर ब्रिटिश शासन काल में हुए आर्थिक विकास की कुल राशि ६०० करोड़ पौण्ड बताते हैं।<sup>२</sup> रमेशदत्त इस अवधि (१७५७-१९३९) में वार्षिक विकास ३० लाख स्टर्लिंग पौण्ड के लगभग बताते हैं।<sup>३</sup> उनका कथन है कि १९वीं शताब्दी के अन्त में भू-राजस्व १७५ करोड़ पौण्ड था और उस वर्ष (१९०० में) भारत में १ करोड़ पौण्ड की

1 See S Chakravarty—Drain theory of Dada Bhoj Naoroji paper presented to the Economic conference Dec 1963 Other papers submitted on drain theory by A C Minocha and O P Mahajan have also been used here

2 V V Bhatt—op cit p 52

3 Ramesh Dutt—Vol II, (pp xi—xiii)

राशि रेलों की पूँजी व अन्य ऋणों के ब्याज तथा सिविल एवं सैन्य खर्चों के बदले भारत से इंग्लैंड भेजी गयी। वार्षिक निकास १८३५-३९ में २७ ४ मिलियन पौण्ड तथा १९०२-३ तक ३४ मिलियन पौण्ड तक पहुँच गया।

आर्थिक निकास को यदि विभिन्न दृष्टिकोण से देखा जाय तो भारत से सम्पत्ति के बहिर्गमन की गम्भीरता और भी स्पष्ट हो जाती है। सर्व प्रथम हम विदेशी व्यापार के दृष्टिकोण को ले सकते हैं। ईस्ट इंडिया कम्पनी का भारत-इंग्लैंड व्यापार पर एकाधिकार था। १९वीं शताब्दी के मध्य तक (१८४७ तक) कम्पनी ने भारत से इंग्लैंड को ६५ लाख स्टर्लिंग पौंड की वस्तुएँ निर्यात की जबकि वहाँ से बदले में ६० लाख पौंड की वस्तुएँ आयात की गईं। इस प्रकार निर्यात के आधिक्य के रूप में आर्थिक निकास हुआ। फिर सबसे बड़ी बात यह थी कि यहाँ से भेजी जाने वाली वस्तुओं का मूल्य बहुत कम होता था। यदि बाजार मूल्यों के आधार पर निर्यात की गई वस्तुओं का मूल्य देखा जाय तो आर्थिक निकास (कवल व्यापार में) की रकम बहुत अधिक थी। रमेशदत्त द्वारा प्रस्तुत तालिका के अनुसार अकालों के कारण १९वीं शताब्दी के अन्तिम दशक में निर्यात आशानुरूप नहीं बढ़ सके तथापि १८६७-१९०० में १३ मिलियन स्टर्लिंग पौंड या २० करोड़ रुपए का निर्यात-आधिक्य था जो वस्तुतः भारत से बाहर गया। रमेश दत्त ने निष्कर्ष दिया ।<sup>१</sup>

‘ भारत का विदेशी व्यापार विदेशी लोगों द्वारा विदेशी पूँजी से किया जाता है। व्यापार के ये लाभ यूरोप (विशेषतः इंग्लैंड) में लाए जाते हैं और भारत की जनता इनसे वंचित रह जाती है।’ कुल मिलाकर १८७८ से १९०० तक २५० करोड़ रुपए में अधिक निर्यात का आधिक्य था पर इममें से अधिकांश विदेशी संस्थाओं को प्राप्त हुआ और यह धन देश के बाहर भेज दिया गया।

आर्थिक निकास का दूसरा रूप होम चार्ज के रूप में था। १८२३ के एक कानून के अनुसार मिलिट्री के खर्च, सिविल तथा व्यावसायिक व्यय तथा भारतीय ऋणों के ब्याज का भुगतान ईस्ट इंडिया कम्पनी को करने को कहा गया। कम्पनी की आय सीमित थी और फलस्वरूप व्यय का अतिरिक्त (घाटा) बढ़ता गया जिसे कम्पनी ने ऋण लेकर पूरा किया। १८२६ तक ४७ करोड़ पौंड का ऋण इस व्यवस्था के लिए प्राप्त किया गया। १८५८ तक यह राशि ७ करोड़ पौंड तथा १८७७ तक १४ करोड़ पौंड तक पहुँच गई। यह उल्लेखनीय है कि रेलों के निर्माण हेतु भारत में काफी पूँजी इंग्लैंड से लाई गई जिस पर न्यूनतम लाभ (व्याज) की गारंटी सरकार ने दी थी। इसी बीच १८५७ में सैनिक क्रांति हुई और उसका व्यय ४ करोड़ पौंड भी भारत की जनता पर ही घोषा गया। रेल कम्पनियों की फिजूलखर्ची, अफगान व सिखों में ब्रिटिश सरकार की लड़ाइयों, सिविल प्रशासन तथा दक्षिण अफ्रीका व चीन में तैनात भारतीय सैनिकों को लाने ले जाने के खर्चों के फलस्वरूप १८७७ व १९०० के बीच भारत पर इंग्लैंड का ऋण १४ करोड़ पौंड से बढ़कर २२ ५ करोड़ पौंड (३५० करोड़ रुपए) हो गया।<sup>२</sup>

१८७० में होम एकाउन्ट्स को मिला दिया गया तथा २ शिलिंग = १ रुपए की विनिमय दर रखी गई। परन्तु रुपया रजतमान पर आधारित था और जैसे-जैसे १८७० के बाद चाँदी की कीमतें घटी, रुपए का वास्तविक मूल्य घटता गया और इस क्षति को निर्यात बढ़ाकर पूरा किया गया। दूसरी ओर अंग्रेज अपने साम्राज्य का विस्तार करने के लिए सैन्यशक्ति पर जो भी खर्च कर रहे थे उसका सारा भार भारतीय जनता पर था। १८३८ व १८८६ के बीच अंग्रेजों ने ११ सैनिक अभियान देश की सीमा से बाहर किए जिनमें ३ पर तो अमामान्य रूप से धन खर्च हुआ। इनके अतिरिक्त भारत में भी ब्रिटिश साम्राज्य की नींव मुटुड़ बनाने के लिए सैनिक प्रशासन पर बहुत धन खर्च हुआ। वस्तुतः इन सबकी पूर्ति हेतु भारत ने इंग्लैंड से ऋण लिया और उसके ब्याज के रूप में लाखों रुपए भारतवासी चुकाते रहे।<sup>३</sup>

1. Ramesh Dutt—op. cit pp 385-391 डा० लोकनाथन लिखते हैं कि १८३४ के बाद तो यह स्थिति थी कि अधिकांश ऋणों को इतना भी मूल्य नहीं दिया जाता था कि वे लागत को पूरा कर सकें।

2. Ibid, pp. (xiii)

3. See S. Chakravarty—op. cit

होम चार्ज के रूप में प्रशासकों को दिए गए भुगतान की राशि भी बहुत अधिक थी। अंग्रेज अधिकारियों को अनावश्यक सख्या में भारत भेजा गया। इन अधिकारियों को उनकी योग्यता को दृष्टिगत रखे बिना उच्च पदों पर आसीन किया गया। जॉन सीर ने १८३७ में अपने नोट्स में स्वीकार किया था,

“निम्नतम पद भी, जिसे अंग्रेज अधिकारी स्वीकार करते थे, भारतीयों के लिए वजित था।” हमारा आधारभूत सिद्धांत अपने स्वार्थों की पूर्ति हेतु भारत का अधिकतम शोषण करना तथा सम्पूर्ण देश को गुलाम बनाना है।<sup>1</sup>

रमेशदत्त ने लॉर्ड कर्जन को लिखे गए खुले पत्र में लिखा था, “विश्व में सबसे महँगी विदेशी सरकार भारत में है तथा यहाँ के राजस्व का एक तिहाई देश में व्यय किए जाने की अपेक्षा बाहर भेज दिया जाता है।” १९वीं सदी में भारत में प्रशासन कितना महँगा था इसका प्रमाण इसी में मिलता है कि अल्जीरिया में सर्वोच्च न्यायाधीश को ७२० पौड दिया जाता था जबकि भारत में बंगाल के मुख्य न्यायाधीश को ४६११ पौड प्रतिमाह मिलता था। इस प्रकार उपनिवेशों में भारत अंग्रेज अधिकारियों के लिए सबसे अधिक आय प्रदान करता था।

केवल सिविल प्रशासक ही नहीं अंग्रेज सिपाहियों पर भी, जो भारतीय सैनिकों में अनुशासन रखने के लिए बुलाए गए थे, स्थानीय सैनिकों के औसत व्यय में ३-४ गुना खर्च किया गया। इसमें से अधिकांश धनराशि प्रशामकों व अंग्रेज सिपाहियों द्वारा भारत में खर्च न करके इंग्लैंड भेज दी गई।

इस प्रकार १७५७ स १६०० तक पर्याप्त धन का उत्सारण भारत से किया गया। भारतीय धन से भारत को परतंत्र बनाया गया, विदेशी व्यापार में लाभ कमाया गया, यहाँ तक कि ममीपर्वती देश में भी युद्ध किया गया। अंग्रेज पूँजीपतियों की अतिरिक्त पूँजी भारत में रेलों का निर्माण करने के बहाने विनियोजित की गई। इस अदूरदर्शितापूर्ण नीति के फलस्वरूप भारत पर ऋण का भार बढ़ता गया और व्याज के रूप में हमें काफी धन सस्ते निर्यात के रूप में चुकाना पडा।

पर इसके परोक्ष परिणाम और अधिक भयंकर सिद्ध हुए। भारत के कुटीर उद्योग पहले ही चौपट हो चुके थे, मूल्य-नीति की प्रतिकूलता के फलस्वरूप कृषि में भी गतिरोध उत्पन्न हो गया। कृषकों की विनियोग करने की शक्ति घटनी गई और सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था में गतिरोध उत्पन्न होगया। यह गतिरोध समूची १९वीं शताब्दी में रहा तथा उसका प्रभाव स्वतन्त्रता के पूर्व तक भी रहा। माइमन जुजनेटस का अनुमान है कि १६८८ में भारत के नागरिक की वार्षिक आय इंग्लैंड के एक नागरिक के समान या इसमें थोड़ी कम थी पर १९२५-२६ तक जहाँ इंग्लैंड के नागरिकों की औसत आय कई गुना बढ़ी, भारत में यह ३०% घट गई। डा० राधाकमल मुकर्जी का अनुमान है कि १८०७ व १९१६ के बीच उत्तर प्रदेश के कुशल मजदूरों की वास्तविक आय ५५% व अकुशल श्रमिकों की वास्तविक आय ६२% घट गई। यह सब १९वीं शताब्दी के आर्थिक गतिरोध का परिणाम मात्र था।

अब हम आर्थिक गतिरोध के कारणों की संक्षिप्त व्याख्या करेंगे।

### आर्थिक गतिरोध के कारण (Causes of Economic Stagnation)

पिछले पृष्ठों में हमने १९वीं शताब्दी की भारतीय अर्थव्यवस्था की प्रमुख प्रवृत्तियों की समीक्षा की। यह सब भारतीय अर्थव्यवस्था के गत्यावरोध या गतिरोध के लिए पर्याप्त था। लेकिन कुछ भारतीय एवं विदेशी लेखक इसके लिए अन्य घटकों को भी उत्तरदायी मानते हैं। डा० बी० बी० मट्ट ने उन सभी कारणों की समीक्षा अप्रलिखित प्रकार की है<sup>2</sup>

1. Ramesh Dutt—op cit Vol I, p 286  
2. V. V. Bhatt—op, cit ch 2

१. जनसंख्या की वृद्धि—श्रीमती वीरा एस्टे तथा वेडन पॉवल जनसंख्या की वृद्धि को संपूर्ण १९वीं शताब्दी तथा उसके बाद भी काफी समय की आर्थिक गतिहीनता का प्रमुख कारण मानते हैं ।

परन्तु इसका उत्तर १९वीं शताब्दी में दादाभाई नौरोजी ने दे दिया था । इंग्लैंड व वेल्स की जनसंख्या गत शताब्दी में ३ गुनी बढ़ी तथा प्रति व्यक्ति आय ४½ गुनी हो गई जबकि भारत में अपेक्षाकृत कम वृद्धि होने पर भी प्रति व्यक्ति आय कम हो गई । तथ्य यह है कि १६२१ तक भारत में जनसंख्या की वृद्धि बहुत कम (३% से ०.४% तक) रही थी जबकि पश्चिमी देशों में यह वृद्धि ०.६% से ०.८% तक थी । इस प्रकार जनसंख्या की वृद्धि ने १६वीं शताब्दी में भारत के आर्थिक विकास को नहीं रोका ।

(२) सामाजिक दृष्टिकोण—हृदयवुक बुकेनन<sup>१</sup>, तथा श्रीमती नोल्स का मत है कि भारत में प्रचलित धार्मिक मान्यताओं तथा सामाजिक परम्पराओं ने यहाँ के निवासियों को उद्यमी बनाने से रोका और इसी कारण भारत आर्थिक दृष्टि से पिछड़ गया । पर यह तक भी सर्वथा पक्षपातपूर्ण प्रतीत होता है । यह सही है कि बौद्ध व हिन्दू धर्मों ने भौतिकवाद का विरोध किया है परन्तु पौरुष तथा उद्यम को इस देश में सदैव प्रोत्साहन दिया गया । यदि भारतीय धार्मिक मान्यताओं का विरोध रहा है तो वह शोषण तथा अनावश्यक सचय से रहा है, जो ईसाई धर्म में भी समानरूप से निन्दनीय माने गए हैं । आर्थर लेविस ने सत्य ही लिखा है कि जनसाधारण तो विद्व-भर में अवसर की प्रतीक्षा करता है तथा प्रत्येक व्यक्ति अवसर मिलने पर अपनी आर्थिक स्थिति को सुधारने को तैयार रहता है । यही बात सामाजिक दृष्टिकोण के सम्बन्ध में भी कही जा सकती है । निधनता से प्रताड़ित व्यक्ति समाज या धर्म की परम्पराओं के प्रति विद्रोह करता है, फिर भारत में १५० वर्ष तक उन्हीं परम्पराओं से बँधे रहकर निधन भारतीय जनता और निधन होती रही, यह तक स्वयं में विरोधाभास प्रस्तुत करता है ।

अस्तु आर्थिक गत्यावरोध के लिए उक्त कारण उत्तरदायी नहीं थे । यह एक भिन्न बात है कि बीसवीं शताब्दी में जब भारत की आर्थिक स्थिति काफी कमजोर हो गई थी, इन कारणों ने उसे अधिक दयनीय बनाया । पर १९वीं शताब्दी में जिन घटकों ने भारत की आर्थिक प्रगति में अवरोध उत्पन्न किया वे मूलरूप में ब्रिटिश सरकार की कुटिलतापूर्ण नीति में ही उत्पन्न हुए थे । यद्यपि इन कारणों का विस्तार से उल्लेख ऊपर किया जा चुका है, तथापि हम उनकी संक्षिप्त व्याख्या यहाँ प्रस्तुत कर रहे हैं ।

(१) ब्रिटिश सरकार द्वारा उद्योग व कृषि के प्रति उदासीनता—ब्रिटिश सरकार द्वारा भूमि व्यवस्था में जो परिवर्तन किए गए उन्होंने कृषि पर प्रतिकूल प्रभाव ही डाले । इसी प्रकार उसकी पक्षपातपूर्ण नीति से यहाँ के परम्परागत उद्योग नष्ट हो गए । इसके विपरीत सरकार ने कृषि या उद्योगों के प्रति पूर्ण उदासीनतापूर्ण नीति बरती । जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त तक २५ करोड़ पौंड ही सिचाई के विकास पर खर्च किए गए । इस प्रकार कृषि की मानमूल पर निर्भरता में कम करने का कोई प्रयास नहीं किया गया । यह उल्लेखनीय है कि उन्नीसवीं शताब्दी में उत्तम बीजों व खली का काफी मात्रा में निर्यात किया गया जो भारत में प्रति एकड़ पैदावार बढ़ाने में सहायक हो सकते थे ।

ब्रिटिश सरकार ने कृषि वित्त की व्यवस्था अथवा कृषि-क्षेत्र में अनुसंधान हेतु कोई योगदान १६वीं शताब्दी के अन्त तक नहीं दिया यद्यपि १८८० के अकाल आयोग ने इस दिशा में सक्रिय नीति अपनाने का सुझाव दिया था । १८८३ व १८८४ में दो कानून कृषकों को दीर्घ व अल्पकालीन ऋण देने के लिए बनाए गए पर यह सब मात्र दिखावा था । इन सबकी स्वीकारोक्ति शाही कृषि आयोग ने १९२६ में की ।<sup>२</sup>

1. D. H. Buchanan—The Dev. of Capitalist enterprise in India (1934)
2. Report of the Royal Commission on Agriculture pp 17-18



उद्योगों के विषय में भी सूती वस्त्र, जूट, शकर सीमेंट व लोहा इत्यादि उद्योगों का आरम्भ १९वीं शताब्दी के चतुर्थांश में ही गया था पर सरकार की ओर से इन्हें कोई प्रोत्साहन नहीं दिया गया और इसीलिए प्रथम महायुद्ध के पूर्व तक भी ये उद्योग शीशवावस्था में रहे।

(२) अकाल<sup>१</sup>—ब्रिटिश शासन काल में १८०१ से १८७५ के बीच १३ भयंकर अकालों के विभिन्न भागों में हुए परन्तु इनमें अधिक गम्भीर एवं व्यापक अकाल १८७६, १८७८ तथा १८९६ के बीच पड़े। इन अकालों से जहाँ एक ओर लाखों व्यक्तियों की मृत्यु हुई वहाँ वर्षों तक मीलों लम्बे क्षेत्र में कृषि नहीं की जा सकी। ऐसी अवधि में ब्रिटिश सरकार को चाहिए था कि कृषकों को लगान में छूट देती और विभिन्न उपायों द्वारा उन्हें खेती करने की प्रेरणा देती। पर यह सब नहीं हुआ बल्कि जिस समय १८७९-८० में करोड़ों व्यक्ति अन्न के लिए नाहिं चाहिं कर रहे थे। १० करोड़ रुपये का अनाज भारत में इम्पोर्ट किया गया जो १८५९-६० की अपेक्षा तीन गुना था।<sup>२</sup> यदि सरकार अकालों के समय कृषकों की सहायता करती तो शायद कृषि की स्थिति बहुत खराब नहीं होती।

(३) आर्थिक विकास—जब यह बताया जा चुका है कि आर्थिक विकास के रूप में अर्थों रुपये की सम्पत्ति का भारत में निष्कासन कर दिया गया और जो वस्तुएं इनके अन्तर्गत निर्यात की गयीं उनके मूल्य भी बहुत कम थे। इस प्रकार विनियोग का वातावरण पृथक्पृथक् अवकाश कर दिया गया। फलस्वरूप पूँजी का आवंटन नहीं हो सका और प्राकृतिक साधनों का प्रचुरता के बावजूद उनका उपयोग नहीं हो सका।

इस प्रकार १९वीं शताब्दी के अन्त तक सरकार की उदासीनतापूर्ण नीति के कारण भारतीय अर्थव्यवस्था जड़तापूर्ण स्थिति में रही। रमेशदल ने १९०३ में सत्य ही लिखा था

‘यदि उद्योग पगु हो जायें यदि कृषि पर अत्यधिक कर भार हो और यदि देश के राजस्व का एक तिहाई देश के बाहर चला जाय तो विश्व का कोई भी देश स्थायी रूप से दरिद्र तथा अकालग्रस्त हो जाएगा। यदि ऐसी परिस्थितियों में भारत विकास कर लेता तो यह एक महान आश्चर्य होता। भारत आर्थिक नीतियों के कारण ही दरिद्र हुआ है।’<sup>३</sup>

### १९०१ से स्वतन्त्रता-पूर्व की अव्यवस्था

१९वीं शताब्दी के अन्त तक देश आर्थिक गत्यावरोध की स्थिति में रहा परन्तु वर्तमान शताब्दी के प्रारम्भ से सरकार की नीति में थोड़ा-सा परिवर्तन प्रारम्भ हुआ। कृषि के क्षेत्र में अनुसंधान तथा प्रशिक्षण की व्यवस्था प्रारम्भ हुई तथा १९०४ में सरकारी आन्दोलन का श्रमिणश किया गया। १९२९ के बाद शाही कृषि अयोग की सिफारिशों के आधार पर कृषि पदार्थों की बिक्री आदि के सुधारों के लिए विभिन्न राज्यों में कदम उठाए गए।

उद्योगों के क्षेत्र में निम्न क्षेत्रों की सक्रियता बढ़ी। विदेशी विशेष रूप में ब्रिटिश पूँजी-पतियां न भारत में पूँजी का निवेश प्रारम्भ किया जिसके फलस्वरूप भारतीय पूँजीपतियों का हीसला भी बढ़ा। जूट सूती वस्त्र लोहा इत्यादि कायला शकर सीमेंट व कागज उद्योगों का वर्तमान शताब्दी से विकास प्रारम्भ हुआ। प्रथम महायुद्ध काय में इन उद्योगों की प्रगति और तीव्र गति से हुई। परन्तु युद्धोपरान्त (१९२२ के पश्चात्) विवेचना मक संरक्षण की भाव न बल पकड़ा तथा १९४४ व १९३३ के बीच लोह व इस्पात सूती वस्त्र भारी रसायन शकर व कृत्रिम रेशम उद्योगों को संरक्षण दिया गया। संरक्षण की नीति के अन्तर्गत इन उद्योगों से सम्बन्धित वस्तुओं के आयात करों में वृद्धि की गई। कहा जाता है कि स्वतन्त्रता से पूर्व सामेंट शकर जूट व सूती वस्त्र

१ विस्तृत विवरण के लिए आरानो ना अध्याय देखिए।

२ B. M. Bhat—op cit pp 38-39

३ Ramesh Dutt—op cit (Vol II) (P XIII)

उद्योग देश की आवश्यकता को पूरा करने में ही समर्थ नहीं थे अपितु जूट की वस्तुएँ व सूती वस्त्रों का तो निर्यात भी किया जाने लगा था। डा० लोकनाथन् के मतानुसार विवेचनात्मक संरक्षण की अवधि में सीमेंट का उत्पादन ६ गुना, इस्पात का ७ $\frac{1}{2}$  गुना, शकर का १२ $\frac{1}{2}$  गुना, सूती वस्त्र व कागज का २ $\frac{1}{2}$  गुना व लोह धातु का उत्पादन ३ $\frac{1}{2}$  गुना हुआ। वे यह भी बताते हैं कि १९४० तक देशों में औद्योगिक युग का सूत्रपात हो चुका था तथा पर्याप्त मात्रा में उपभोग्य वस्तुओं की अपेक्षा मशीनों का आयात किया जाने लगा था।<sup>1</sup>

इस प्रकार यह तक प्रस्तुत किया जाता है कि विदेशी पूँजी तथा विवेचनात्मक संरक्षण ने १९०१ व १९४७ के बीच उस गतिरोध को समाप्त कर दिया जो समूची १९वीं शताब्दी में चलता रहा। परन्तु इसके लिए भारत इंग्लैंड की सरकार या वहाँ के पूँजीपतियों के प्रति कृतज्ञ नहीं रहेगा क्योंकि एक सौ वर्ष में किए गए शोषण के बदले उन्होंने भारत को जो कुछ लौटाया था वहाँ भारत के लिए उनकी प्रतिनिधि यहाँ की सरकार ने जो कुछ किया वह नगण्य था।

**विदेशी पूँजी<sup>2</sup>**—अनुमानत १९३९ तक रेलों, चाय-बागानों, उद्योगों व खानों आदि के विकास हेतु ६० करोड़ स्टर्लिंग पौंड की शुद्ध पूँजी लगी हुई थी। हम यह बता चुके हैं कि १७५७-१९३९ तक १२० करोड़ स्टर्लिंग पौंड (वर्तमान मूल्यों के आधार पर ६०० करोड़ पौंड) की धनराशि भारत से बाहर भेज दी गई। इस प्रकार जितना धन देश के बाहर गया उसकी तुलना में विदेशी पूँजी का आगमन बहुत थोड़ा मात्रा में हुआ। फिर, धन का निकास देश से सदा के लिए कर दिया गया था जबकि विदेशी पूँजी लाभप्रद विनियोग हेतु आगमन पूँजीपतियों द्वारा यहाँ भेजी गई। यह कहना अनुचित न होगा कि भारतीय जनता का शोषण करके बाहर भेजी गई पूँजी का एक अंश इसका देश में ऋणों के रूप में वापस भेजा गया ताकि वह आगमन पूँजीपतियों को पुनः लाभ प्रदान कर सके।

एक उल्लेखनीय बात यह भी थी कि यह पूँजी जिन चाय के बागानों, खानों या जूट उद्योगों में लगाई गई उनमें मारे उच्च अधिकारी अंशज थे। इन कम्पनियों के लाभ पूँजी के ब्याज, अधिकारियों की पगार रॉयल्टी व लाभश के रूप में करोड़ों रुपये प्रतिवर्ष भारत से बाहर भेजे गए। यह धनराशि भी वस्तुओं के रूप में ही बाहर भेजी गई। कुल मिलाकर विदेशी पूँजी ने देश में ठोस औद्योगिक विकास की नींव नहीं डाली और केवल उन उद्योगों में इसका विनियोग किया गया जो शीघ्र लाभ प्रदान कर सकते थे।

**विवेचनात्मक संरक्षण**—सरकार की इस नीति के अनुकूल प्रभावों का ऊपर वर्णन किया जा चुका है। परन्तु यदि निष्पक्ष दृष्टि में देखा जाय तो संरक्षण की नीति सरकार की सहानुभूति का परिचायक नहीं थी। यदि राज्य की नीति भारत के उद्योगों को पूर्णतया स्वावलम्बन की ओर प्रेरित करने की होती तो कनाडा व आस्ट्रेलिया जैसे देशों में हम नहीं पिछड़ते जिन्होंने भारत के साथ ही औद्योगिक युग में प्रवेश किया था।<sup>3</sup>

संरक्षण की अवधि में न तो विभिन्न उद्योगों के विकास में समन्वय रखा गया और न ही आधारभूत उद्योगों को (लोहा व इस्पात, इजीनियरिंग, रसायन उद्योग आदि) विकसित करने का प्रयास किया गया। यदि भारी एवं आधारभूत उद्योगों का विकास होता तो देश में दीर्घ-कालीन औद्योगिक विकास की पृष्ठ भूमि का निमाण होता। बुकेनन ने १९३४ में लिखा, "प्राकृतिक दृष्टि से भाग्यशाली होने तथा इतना विशाल बाजार होने पर भी इस समय कारखानों में देश की कार्यशील जनसंख्या का केवल २% सलग्न है।"<sup>4</sup> इस प्रकार संरक्षण ने न तो नये उद्योगों के विकास हेतु अवसर दिए और न ही औद्योगिक विकास की नींव मजबूत की।

1. P. S. Lokanathan Industrialization (Oxford Papers 1942) pp 6-8
2. V V. Bhatt—op. cit pp. 53-57
3. Dr. P S Lokanathan—op. cit p. 15
4. D. H. Buchanan—of cit. p p 450-51

इस प्रकार स्वतंत्रता से पूर्व तक देश का विकास स्वयमेव हुआ और राज्य की नीति ने इसमें कोई उल्लेखनीय योगदान नहीं दिया। कपास, जूट, कोयला और लोहा भारत में पर्याप्त मात्रा में थे और यदि इनका उपयोग उद्योगों में कर भी लिया गया तो कोई आश्चर्य की बात नहीं थी। दूसरी ओर साधनों की प्रचुरता के बावजूद अनेक उद्योग संभाव्यता में ही रह गये क्योंकि ब्रिटिश सरकार उनका विकास नहीं चाहती थी। भारत का स्थान लोहे व कोयले के मिश्रण तथा जल सम्पदा की दृष्टि से विश्व में तीसरा तथा उत्तम लोहे की दृष्टि में सर्वोच्च है, तथापि स्वतंत्रता के पूर्व तक १% से १% लोह व कोयले का तथा केवल ११% जल सम्पदा का यहाँ उपयोग किया जा रहा था। यह सब स्वतंत्रता से पूर्व के आर्थिक गतिरोध का स्पष्ट प्रमाण है।

---

## भारत की जनसंख्या (Indian Population)

पिछले अध्याय में हम यह देख चुके हैं कि भारत प्राकृतिक साधनों की दृष्टि से एक भाग्यशाली देश रहा है, लेकिन यह भी उम मभय स्पष्ट कर दिया गया था कि विदेशी शासन होने के कारण १९४७ तक भारत के प्राकृतिक साधनों का समुचित उपयोग नहीं किया गया और स्वतन्त्रता के पश्चात् ही आर्थिक विकास की योजनाएँ बनाकर यह सकल्प किया जा रहा है कि निकट भविष्य में ही इन सब साधनों का इष्टतम उपयोग करके हम जनता का जीवन-स्तर बढ़ा देंगे।

जब हम आर्थिक विकास तथा योजनाओं की चर्चा करते हैं तो स्वाभाविक रूप से हमारे समक्ष देश की जनसंख्या तथा जनसंख्या की वृद्धि की समस्या उपस्थित हो जाती है। उत्पादन की गति चाहे जितनी बढ़ा दी जाए, यदि जनसंख्या की वृद्धि अपेक्षाकृत अधिक है, यदि अतिरिक्त उत्पादन की अपेक्षा अतिरिक्त उपभोगों की संख्या अधिक है तो हमारा आर्थिक विकास अवरुद्ध हो जायगा तथा प्रगति के स्थान पर परागति हो सकती है। यह हमारा दुर्भाग्य है कि भारत में जनसंख्या की वृद्धि बहुत अधिक रहती है और फलस्वरूप विकास होने की अपेक्षा यहाँ बेकारी व भुखमरी की समस्याएँ बृहत् रूप में चरती रही हैं। स्वतन्त्रता के पश्चात् भी आर्थिक विकास की गति पञ्चदश वर्षों की योजनाओं के बावजूद इसीलिए नहीं बढ़ सकी कि जनसंख्या न केवल मूल रूप में बढ़ी, बल्कि इसकी वृद्धि की दर भी १४% से बढ़कर २५% हो गई। इसीलिए आर्थिक विकास का अध्ययन तथा आर्थिक विकास के प्रयास उस समय तक अपूर्ण रहते हैं जब तक कि जनसंख्या की समस्या का निराकरण नहीं हो जाता।

भारत में केवल जनसंख्या की वृद्धि ही एक समस्या हो सो बात नहीं है। वास्तव में भूख, तपट तथा बेदना जनसंख्या के आधिक्य से नहीं, बल्कि बहुत थोड़े उत्पादकों की तुलना में बहुत अधिक खाने वालों की उपस्थिति से प्रारम्भ होती है।<sup>1</sup> भारत इस कथन का अपवाद नहीं है और इसी कारण भारत में खाद्य समस्या आज तक भी विद्यमान है। रजनी पामदत्त के शब्दों में "जनसंख्या के आधिक्य से उत्पन्न खाद्यान्न के अभाव में श्रम की कार्यक्षमता घट जाती है। दुर्भाग्य से भारत में ३०% लोगों को समुचित एवं शक्तिप्रद भोजन नहीं मिलता।"<sup>2</sup>

### भारत की जनसंख्या—एक ऐतिहासिक समीक्षा

किंगडोले डेविस का अनुमान है कि भारत की जनसंख्या उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य तक

1. De Castro :—Geography of Hunger p. 260

2. Rajni P. Dutt ' India Today and To-morrow (1955). p. 13

तक लगभग स्थिर रही थी। उनके मत में ईसा से ३०० वर्ष पूर्व से लेकर १८०० ई० तक भारत की जनसंख्या १० से १२ करोड़ के बीच रही थी।<sup>1</sup>

जनसंख्या में इनके बाद भी जो कुछ वृद्धि हुई वह बहुत कम थी। १८०० ई० से लेकर १८७१ तक जनसंख्या की वार्षिक वृद्धि दर ०.४ प्रतिशत में लेकर ०.८ प्रतिशत तक रही थी। यद्यपि १८६७ व १८७१ के बीच जनसंख्या में अप्रत्याशित वृद्धि हुई, तथापि सामान्यतः जनसंख्या की वृद्धि भारत में १८७१ तक बहुत कम थी। कार सांडर्न का अनुमान है कि इसी अवधि में यूरोप की जनसंख्या में १७ प्रतिशत तथा अफ्रीका की जनसंख्या में १२ प्रतिशत वार्षिक वृद्धि रही थी।<sup>2</sup>

१८७१ व १८९१ के बीच भारत की जनसंख्या २५५ करोड़ से बढ़कर लगभग २८ करोड़ हुई, जिसका यह अर्थ था कि २० वर्ष की अवधि में केवल २५ करोड़ की कुल जनसंख्या में वृद्धि हुई। (वार्षिक वृद्धि १.२५ प्रतिशत औसत) १८६१ व १९०१ के बीच भारत को अनेक भयंकर दुर्भाग्य का सामना करना पड़ा। फिर भी जनसंख्या में विशेष कमी नहीं हो सकी।

१८६१ के बाद के जनसंख्या के इतिहास को हम दो भागों में विभक्त कर सकते हैं प्रथम, १८९१ से १९२१ तक व द्वितीय, १९२१ के पश्चात् की अवधि। भारत की वर्तमान परिधि के आधार पर जनसंख्या का विवरण इस प्रकार रहा था।<sup>3</sup>

#### १८६१ के पश्चात् जनसंख्या (करोड़ों में)

१८९१	२३.५९
१९०१	२३.५५
१९११	२४.६०
१९२१	२४.८१
१९३१	२७.५५
१९४१	३१.२८
१९५१	३५.६६

१९६१ में भारत की जनसंख्या लगभग ४४ करोड़ थी।

१८९१ में १९२१ तक भी महामारियों एवं आकालों के प्रकोप के कारण भारत की जनसंख्या अधिक नहीं बढ़ सकी। ३० वर्ष की इस अवधि में जनसंख्या की कुल वृद्धि ५% ही थी, जिसके अनुसार वार्षिक वृद्धि ०.१७% के लगभग रही। उपरोक्त तालिका के अनुसार १८६१ व १९०१ के बीच जनसंख्या में वृद्धि होने की अपेक्षा कमी का स्पष्ट संकेत मिलता है। इस कमी का कारण जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है, महामारियों व आकालों का प्रकोप रहा था।<sup>4</sup>

परन्तु जैसा कि तालिका से स्पष्ट है १९२१ के बाद से ही भारत में जनसंख्या की वृद्धि अधिक तीव्र गति से हुई। वार्षिक वृद्धि इसके पूर्व ०.२% से भी कम थी जो १९५१-६१ के दशक में २.२% हो गई। अन्तिम अनुमानों के अनुसार १९६१ तथा १९६८ के बीच जनसंख्या ४४ करोड़ से बढ़कर ५२ करोड़ हो गई। अन्य शब्दात् इस अवधि में जनसंख्या की वृद्धि १८% हुई।<sup>5</sup> इस प्रकार भारत में जनसंख्या की वृद्धि प्रगतिशील रूप में हो रही है, जैसा कि अब तालिका में स्पष्ट है।

1 Kings'ey Davis Population of India and Pakistan (1951)

2 Carr Saunders . World Population—(1936) p 42

3 Wadia & Merchant Our Economic Problem p 84

4 Coale & Hoover Population Growth & Eco Development in Low Income Countries, p 29

5 S Chandra Sekhar Population Curbs Imperative for India See Socialist Congressman March 20, 1969

## जनसंख्या की वृद्धि

अवधि	कुल वृद्धि (करोड़ में)
१९०१-१९२१	१३
१९२१-१९४१	६५
१९४१-१९६१	१२७
१९६१-१९६८	८०

## भविष्य की जनसंख्या के कुछ अनुमान

भारत की जनसंख्या भविष्य में किस रूप में बढ़ेगी, इस विषय पर अर्थशास्त्रियों में मतभेद नहीं है। जैसा कि स्पष्ट है, हमारी जनसंख्या इस समय २.५ प्रतिशत प्रतिवर्ष की चक्रवृद्धि दर से बढ़ रही है। यदि जनसंख्या की वृद्धि दर स्थिर रही तब भी २६-२७ वर्ष के भीतर जनसंख्या दुगुनी हो जाएगी। प्रो० मेलन बाँम ने केन्द्रीय सांख्यिकी संगठन द्वारा प्रस्तुत आंकड़ों को मूवीबद्ध करते हुए यह आशा व्यक्त की है कि १९७६ तक जनसंख्या की वृद्धि दर १.४७% रह जाएगी।<sup>१</sup> योजना आयोग ने स्वयं स्वीकार किया है कि १९६६-७१ के बीच जनसंख्या की वृद्धि २.५% रहेगी, फिर प्रो० मेलन बाँम का उपरोक्त निष्कर्ष कहाँ तक व्यावहारिक होगा, नहीं कहा जा सकता। योजना आयोग का अनुमान है कि १९७१ तक देश की जनसंख्या ५५.५ करोड़ व १९७६ तक ६२.५ करोड़ हो जाएगी। अन्य शब्दों में १९६६-७१ के बीच जनसंख्या की वृद्धि दर २.५% रहेगी और १९७१-७६ के बीच भी इसमें कोई परिवर्तन होने की संभावना नहीं है।

परन्तु इन अनुमानों से सर्वथा भिन्न प्रो० विलेम होल्स्ट का अनुमान है। अपने एक खोजपूर्ण लेख<sup>२</sup> में बताया है कि १९६५ व १९६१ के बीच भारत की जनसंख्या ४८.७ करोड़ से बढ़कर ९७.५ करोड़ हो जाएगी। वे अनुमान लगाते हैं कि १९६०-६४ के बीच जनसंख्या की चक्रवृद्धि दर २.४% रही थी पर १९७५-७९ के बीच यह बढ़कर २.८% हो जाएगी। उनके मत में भारत की जनसंख्या की वृद्धि-दर में १९८५ के बाद कमी हो सकती है। प्रो० होल्स्ट यह महसूस करते हैं कि १९६०-६४ व १९८५-८९ के बीच जन्मदर ४० प्रति हजार से घटकर ३५ रह जायगी जबकि मृत्युदर १६.५ से घटकर ८ प्रति हजार रहने की सम्भावना है। सर्वाधिक वृद्धि १९७५-८५ के बीच (२.८% प्रतिवर्ष) होगी, ऐसा उनका विचार है।

कुछ भी हो, यह तो स्पष्ट है कि जनसंख्या-विस्फोट (Population Explosion) की समस्या भारत में अभी कम से कम २० वर्ष तक रहेगी और यदि इस पर नियंत्रण नहीं किया गया तो स्थिति और भयंकर हो सकती है। हमारे वर्तमान केन्द्रीय स्वास्थ्य मंत्री डा० एस० चन्द्रशेखर का कथन है कि १९६६ के मध्य में भारत की जनसंख्या ५२.० करोड़ थी और प्रतिवर्ष कम से कम १३ करोड़ की वृद्धि जनसंख्या में होती है। उनका अनुमान है कि १९६७-९७ के बीच भारत की जनसंख्या १०० करोड़ हो जाएगी। लेकिन डा० मुखार्से का अनुमान है कि सन् १९८१ तक भारत की जनसंख्या ६३ करोड़ से ६८ करोड़ के बीच होगी।<sup>३</sup> उन्हें यह आशा है कि १९६६ के पश्चात् जन्म-दर में प्रगतिशील रूप में कमी होगी। यदि जनसंख्या की वृद्धि १९७१ के बाद १.८% की दर से हुई तो १९८१ तक देश की जनसंख्या ६३ करोड़ होगी। परन्तु डा० मुखार्से के ये अनुमान सही प्रतीत नहीं होने क्यं कि उन्होंने जो मान्यता जनता के मुखरते हुए दृष्टिकोण के प्रति ली है, वह अनिश्चित है।

1. Malen Baum Prospects for Indian Development P. 118

2. Willem Holst . Planning for Self-Sufficiency in foodgrains—Economic & Political weekly July 8, 1967.

3 P.V. Sukhatme—Feeding India's Growing Millions (Asio) p.p. 101. & 126

इन्हीं अनुमानों से मिलता जुलता अनुमान संयुक्त राष्ट्र सभ द्वारा प्रकाशित रिपोर्ट में प्रस्तुत किया गया है।<sup>1</sup> इस रिपोर्ट के अनुसार तीन मान्यताएँ ली गई हैं : प्रथम के अनुसार १९८० के बाद जनसंख्या की वृद्धि में कमी होगी, द्वितीय मान्यता के अनुसार १९६५ के बाद जनसंख्या की वृद्धि दर कम होगी और तृतीय मान्यता के अनुसार १९७० के बाद जनसंख्या की वृद्धि घटती दर पर होगी। इन तीनों मॉडल के आधार पर ऊँचे मध्यम तथा निम्न वृद्धि दरों को लेते हुए २००० ईस्वी तक जनसंख्या की वृद्धि इस प्रकार होगी

(जनसंख्या करोड़ में)		
ऊँची दर (High Variant)	नीची दर (Low Variant)	मध्यम दर (Medium Variant)

**वृद्धि दर में कमी होने का वर्ष**

	१९५० से	१९६५ से	१९७० से
१९६०	४३ २७	४३ २७	४३ २७
१९७०	५४ ३२	५४ १०	५४ ३२
१९८०	६९ ६३	६६ १५	६८ २३
१९९०	८९ ६८	७८ २०	८३ १२
२०००	११२ १७	९० ८०	९८ ११

परन्तु १९६५ से १९६७ तक की प्रवृत्तियाँ अनुकूल नहीं रहें और इसलिए मध्यम वैरिएट को लेते पर भी २०वीं शताब्दी के अन्त तक भारत की जनसंख्या ९८ करोड़ होगी। लगभग इतना ही स्तर सुखात्मे, होल्म्स और योजना आयोग में भी अनुमानित किया है।

**जन्म तथा मृत्यु दरों—**वस्तुतः जनसंख्या की वृद्धि दर जन्म तथा मृत्यु दरों के घनात्मक अन्तर का ही दूसरा नाम है। यदि यह अन्तर घटता चला जाय तो वृद्धि दर में प्रगतिशील दर से वृद्धि होगी। अन्तर घटने का कारण मृत्यु दर में कमी अथवा जन्म दर में वृद्धि या दोनों ही हो सकते हैं।

पिछले १५ २० वर्षों में आर्थिक विकास के साथ साथ चिकित्सा व्यवस्था में जो सुधार हुआ जिसके कारण भारत में मृत्युदर तो काफी कम हो गई है परन्तु जन्म दर में केवल नाममात्र की ही कमी हो सकी है। १८९१ से १९२१ तक वार्षिक जन्मदर ४६ से ४९ तथा मृत्युदर ४३ से ४७ प्रति हजार रही थी। परन्तु १९२१ के पश्चात् में मृत्यु दर में कमी प्रारम्भ हुई तथा १९३१-१९४१ के दशक में यह घटकर ३१ प्रति हजार रह गई। १९४१-५१ में यह २७ ४ प्रति हजार तथा १९५१-६१ में १८ प्रति हजार तक घट गई। दूसरी ओर जन्म दर में होने वाली कमी अत्यन्त गीण है तथा १९६१ तक यह घट कर ४१ तक पहुँची थी। यही कारण है कि जनसंख्या की वृद्धि दर (जन्म व मृत्यु दरों का अन्तर) प्रगतिशील रूप से बढ़ रही है।

लेकिन यह सत्यों का विषय है कि १९६१ के बाद से भारत के घने आबाद राज्यों में जन्मदर भी तेजी से घटने लगी है। १९६१ व १९६८ के बीच अग्र राज्यों में जन्मदर में काफी ह्रास हुआ है<sup>2</sup>

1 See World Population Prospects, Population Studies No 14 pp 66-67

2 See Economic Times, 24th March, 1969 and Importance of Later Marriages Yojana, April 12, 1964

	जन्म दर (१९६१)	(प्रति हजार) (१९६८)
महाराष्ट्र	४१.२	३२.८
मंसूर	४१.६	३३.८
केरल	३८.९	३४.५
आंध्र प्रदेश	३९.९	३३.२
पश्चिमी बंगाल	४२.९	३९.७
असम	४३.४	२५.६

यदि अन्य राज्यों में भी (जिनके विषय में अन्तिम सूचनाएँ उपलब्ध नहीं हो सकी हैं) जन्मदर के ह्रास की प्रवृत्ति यही रहे तो भारत की जनसंख्या वर्तमान विस्फोटक स्थिति से शीघ्र ही निकल सकती है इसमें कोई सदेह नहीं है।

### जनसंख्या की आशातीत वृद्धि के कारण

भारत में पिछले ८५ वर्षों में जितनी जनसंख्या बढ़ी है उमके पूर्व के ३०० वर्षों में उससे आधी भी वृद्धि नहीं हुई थी। जैसा कि ऊपर बताया गया है १९५१ व १९६८ के बीच ही जनसंख्या की वृद्धि १६ करोड़ की हो गई। इस आशातीत वृद्धि के कारणों को गम्भीरतापूर्वक समझे बिना जनसंख्या की विस्फोटक समस्या का समाधान ढूँढना संभव नहीं होगा। ये कारण इस प्रकार हैं

(१) जलवायु एवं भौतिक वातावरण—भारत की जलवायु गर्म होने के कारण लोगों को परिपक्व अवस्था भी जल्दी प्राप्त हो जाती है। शीघ्र परिपक्व होने के कारण विशेष रूप से लड़कियों के विवाह यहाँ जल्दी किए जाते हैं। इसके अलावा जलवायु गर्म होने के कारण यहाँ प्रजनन की अवधि भी लम्बी होती है।

(२) धीरा एस्टे का कथन है कि १९वीं शताब्दी के मध्य से जैसे-जैसे भारत में शांति एवं सुदृढ़ शासन व्यवस्था कायम होती गई जन-जीवन अधिक सुरक्षित हो गया। दूसरी ओर सती प्रथा को वैधानिक रूप से समाप्त कर दिया गया। इन दोनों कारणों से भी जनसंख्या की वृद्धि अधिक होना स्वाभाविक था।<sup>1</sup>

(३) अशिक्षा एवं अज्ञान—भारत में स्वतंत्रता से पूर्व केवल ११% व्यक्ति साक्षर थे और आज भी इनका अनुपात कुल जनसंख्या के तीसरे भाग से कम है। महिलाओं में साक्षर वर्ग का अनुपात तो २० से २२% तक ही है। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि साक्षरता का अर्थ भारत में अक्षर ज्ञान माना जाता है। वस्तुतः अशिक्षा के कारण यहाँ के अधिकांश लोग अंधविश्वासों में फँसे रहते हैं, उनमें दूरदर्शिता नहीं आ पाती तथा वे परिवार के आकार के सम्बन्ध में तटस्थ रहते हैं। अक्षर के सम्बन्ध में उदासीन रहते हैं। उदाहरण स्वरूप १९२९ में बाल-विवाह-निरोधक अधिनियम पारित हुआ तथा यह अप्रैल १९३० से लागू होना था। अशिक्षा के कारण इस बीच की अवधि में विवाहित लड़कियों की संख्या ड्रॉपडी हो गई।

(४) निर्धनता—भारत में अधिकांश परिवारों के आर्थिक साधन बहुत कम हैं। साथ ही, इन परिवारों का आकार भी प्रायः बड़ा होता है। फलस्वरूप बालक छोटी उम्र ही में काम करने लगता है और माँ-बाप सन्तान के आगमन में कोई आपत्ति नहीं देखते। मनोविज्ञान के कुछ ज्ञाताओं का यह भी कथन है कि निर्धनता के कारण मनोरंजन का वैकल्पिक साधन उन्हें उपलब्ध नहीं हो पाता और शादी तथा प्रजनन के सम्बन्ध में वे सावधान नहीं रह पाते।

(५) विभाजन का प्रभाव—भारत में जनसंख्या का भार १९४७ के बाद बढ़ने का एक कारण यह भी हुआ कि देश के विभाजन के बाद अविभाजित भारत की जनसंख्या का ८१% भाग भारत में रहा तथा केवल १९% पाकिस्तान में गया, जबकि भारत को कुल क्षेत्र का केवल ७७%



एव पाकिस्तान को २३% भाग प्राप्त हुआ। इस प्रकार अपेक्षाकृत भारत में जनसंख्या का भार अधिक रहा।

(६) सामाजिक परम्पराएँ—भारत की अधिकांश जातियों में विवाह ऐच्छिक नहीं अपितु अनिवार्य होता है। हमारी परम्परागत मान्यताओं के अनुसार प्रत्येक व्यक्ति के लिए विवाह करना अनिवार्य है। फिर विवाह के पश्चात् यदि दम्पति को सतान प्राप्त नहीं हुई तो भी उनका निरस्कार होने लगता है। यह आश्चर्य की बात है कि आज भी अधिकांश भारतीय परिवारों में सतान को ईश्वरीय देन माना जाता है तथा सतानहीन व्यक्ति का समाज में निरस्कार होता है।

(७) नियोजन हुए विकास का प्रभाव—स्वतंत्रता के बाद, विशेषरूप से आर्थिक नियोजन की अवधि में दो घटकों ने जनसंख्या की वृद्धि में काफी योग दिया—प्रथम तो मृत्युदर में कमी और द्वितीय आयु अनुमान का विस्तार। १९५१-६६ के बीच जहाँ जन्मदर ४२ प्रति हजार से घट कर ४० प्रति हजार हुई, चिकित्सा प्रणाली में पर्याप्त सुधार होने से मृत्युदर २३ प्रति हजार से घट कर १६ प्रति हजार रह गई। इसी अवधि में औसत आयु ३३ ५ वर्ष (पुरुषों की) व ३१-६ वर्ष (महिलाओं की) में बढ़कर क्रमशः ५० वर्ष व ४७ ५ वर्ष हो गई।

(८) आँकड़ों में सुधार—जनसंख्या में वृद्धि अधिक होने का एक कारण यह भी है कि गत पच्चीस-तीस वर्षों में भारत की जनसंख्या-सम्बन्धी आँकड़ों में पर्याप्त सुधार हुआ है। १९५१ की जनगणना रिपोर्ट में जनगणना आयुक्त ने स्वयं यह स्वीकार किया कि जन्मदर के रिकार्ड में १९४१-५१ के बीच जन्मे हुए शिशुओं में ३२% नहीं लिये गए थे जबकि मृत्यु-संख्या में २८% का रिकार्ड नहीं लिया गया। १९५२ के पश्चात् जब १९६१ की जनगणना हुई तो आँकड़ों के झूठा करने में अधिक सावधानी बरती गई तथा जन्म व मृत्यु का अधिक सही ढंग से रिकार्ड लिया गया। डा० शानचन्द तथा डा० घोष के मत में भी जन्म व मृत्यु के आँकड़े सही नहीं होने के कारण ही जनसंख्या का सही अनुमान भूतकाल में लगाना सम्भव नहीं था। किंग्ले डेविस ने भारत की जनसंख्या के १९४१ तक के आँकड़ों में निम्न दोष बताए हैं (i) उस समय तक केवल ब्रिटिश भारत की जनसंख्या के आँकड़े दिए जाते थे तथा देशी रिवाजों के आँकड़ों की उपेक्षा की जाती थी, (ii) १९३२ तक पिछली जनगणना के समय दी गई जन्मदरों के आधार पर ही जनसंख्या की वृद्धि का अनुमान लगा लिया जाता था। साधारणतया चक्रवृद्धि जन्मदर नहीं ली जाती थी। (iii) जन्मदरों का प्रकाशन माताओं की आयु के आधार पर नहीं होता था। (iv) जन्म-सम्बन्धी सूचनाएँ देने की व्यवस्था अपर्याप्त तथा अयत्नोपजनक थी।

### जनसंख्या का आधिक्य—आर्थिक प्रभाव

उत्तम शताब्दी के मध्य से जैसे-जैसे जनसंख्या की वृद्धि तीव्रतर होती गई वैसे-वैसे खाद्य-समस्या विकट होती चली गई। परिवार का आधार बड़ा होने के साथ साथ आय के माधनों में वृद्धि नहीं हो सकी और फलस्वरूप जीवन-स्तर में आघातों की कमी हो गई। दूसरी ओर घनिक वर्ग में जनसंख्या की वृद्धि अपेक्षाकृत कम हुई तथा उपभोग्य वस्तुओं की माँग बढ़ने के कारण इनके मूल्यों में काफी वृद्धि हुई। इसका यह परिणाम हुआ कि जहाँ निधनों की स्थिति शोचनीय होती गई, दूसरी ओर घनिक वर्ग (व्यापारी तथा उद्योगपति) के पास धन का संचय होता चला गया।

जनसंख्या की आघाती वृद्धि के फलस्वरूप देश के कृषि-क्षेत्र का अधिकांश भाग खाद्यान्न उगाने के लिए प्रयुक्त किया जाता रहा है। १९५१ में तो खाद्यान्नो के लिए कुल कृषि क्षेत्र ९०% प्रयुक्त किया गया था जबकि कपास के लिए यह अनुपात ५२% था। १९६७-६८ तक भी खाद्यान्नो के लिए कुल कृषि-क्षेत्र का लगभग ८०% से अधिक भाग प्रयुक्त किया जाता था। खाद्यान्नो को प्राथमिकता देने का आशय यह होता है कि हथ व्यापारिक पत्तों का उत्पादन तेजी से नहीं बढ़ा सके। भारतीय कृषक के लिए कृषि एक जीने का तरीका है और इसलिए वह पहले अपने व परिवार के भोजन की व्यवस्था करता है।

जनसंख्या की वृद्धि अधिक होने का प्रभाव कृषि पर इसलिए भी अधिक हुआ कि भूमि पर जनसंख्या का भार बढ़ने के कारण भूमि उपविभाजन तथा ऋणग्रस्तता की समस्याएँ विकट होती गईं। इन समस्याओं का अगले अध्यायों में विस्तार से वर्णन किया जाएगा, पर यहाँ इतना बता देना पर्याप्त है कि इनके लिए जनसंख्या की वृद्धि भी काफी सीमा तक उत्तरदायी है।

यह जनसंख्या का आधिक्य ही है, जिसके कारण भारत में प्रति व्यक्ति आवश्यक वस्तुओं का उपभोग बहुत कम है और यहाँ लोगों का जीवन-स्तर बहुत नीचा है। जीवन-स्तर नीचा होने के दो घातक परिणाम होते हैं। प्रथम तो यह कि लोगों का स्वास्थ्य पौष्टिक पदार्थों के अभाव में ठीक नहीं रह पाता और इससे उनकी कार्यक्षमता निम्न स्तर पर रहती है। और दूसरा यह कि माँ-बाप का स्वास्थ्य ठीक नहीं होने के कारण बालक भी स्वस्थ नहीं होते।

हाल ही में डा० एस० चन्द्रशेखर ने जनसंख्या के आधिक्य तथा निम्न स्तरीय स्वास्थ्य की चर्चा करते हुए बताया है कि जहाँ विकसित देशों में शिशुओं की मृत्यु-संख्या २० से २५ प्रति जार (प्रतिवर्ष) है, भारत में यह अनुपात ९० प्रति हजार है। इसी प्रकार यहाँ प्रसवकाल में प्रति हजार महिलाओं में से ८ की मृत्यु हो जाती है, जबकि विकसित देशों में यह अनुपात २ प्रति हजार है।  
(लिख AICC Economic Review, Jan 26, 1967)

डा० जार्ज सी० जेदान ने हाल ही में प्रकाशित एक लेख<sup>१</sup> में अल्प विकसित देशों की जनसंख्या-वृद्धि की समीक्षा करते हुए कहा कि इन देशों में प्रति व्यक्ति आय के वर्तमान स्तर को बनाए रखने के लिए कुल विनियोग का ६५% प्रयुक्त करना होता है जबकि विकसित देशों में कुल विनियोग का २५% ही वहाँ की उच्च स्तरीय आय को बनाए रखने के लिए पर्याप्त है। भारत के लिए उन्होंने बताया कि राष्ट्रीय आय का १०% से अधिक विनियोग करने तक तो भारत में प्रति व्यक्ति आय स्थिर रहेगी। यदि आय को बढ़ाना है तो विनियोग का राष्ट्रीय आय में अनुपात १५ से २०% करना होगा। वस्तुतः यह जनसंख्या की तीव्र वृद्धि के ही कारण है। डा० जार्ज जेदान ने कहा है कि भारत में बढ़ी हुई जनसंख्या के लिए प्रति वर्ष कम से कम ५०७ करोड़ डॉलर की जरूरत होती है। (देखिए तालिका संख्या ४ व ५) वे आगे यह भी बताते हैं कि जैसे-जैसे जन्मदर भविष्य में कम होगी वैसे-वैसे यह समस्या और अधिक गम्भीर हो जाएगी।

जनसंख्या अधिक होने के कारण देवारी तथा अर्ध-वेकारी (disguised unemployment) की समस्याएँ भी विकट होती चली गईं। द्वितीय पंचवर्षीय योजना के समय कृषि-क्षेत्र के अलावा ५३ लाख व्यक्ति बेकार थे। द्वितीय योजना के अन्त तक इन व्यक्तियों की संख्या ९० लाख हो गई। वास्तव में योजना आयोग ने स्वयं यह स्वीकार किया है कि बेकारों की संख्या का यह अनुमान वास्तविकता पर आधारित नहीं है और इससे यह स्पष्ट होता है कि वास्तव में बेकारों की संख्या इससे कहीं अधिक है। १९७६ तक अनुमानित भारत में श्रमिकों की संख्या में उतनी वृद्धि हो जाएगी जितनी कि अमरीका की वर्तमान कार्यशील जनसंख्या है तथा यह वृद्धि ब्रिटेन की वर्तमान श्रम-शक्ति से द्वाड़ गुनी होगी। निश्चय ही जनसंख्या की वृद्धि (डा० चन्द्रशेखर के मतानुसार) निकट भविष्य में १-१.२ करोड़ प्रतिवर्ष हो जायगी, जबकि नवीन प्राविधियों के उपयोग से रोजगार की सम्भावनाएँ तदनुसार उपयुक्त नहीं रह पाएँगी। जहाँ तक अर्ध-वेकारों का प्रश्न है इनकी सही संख्या का अनुमान आज तक नहीं लग पाया है। ये वे बेकार हैं, जिन्हें पूरा काम नहीं मिल पाता। यह कहना काफी सीमा तक ठीक है कि अर्धवेकारों में लगभग ५१ करोड़ खेतिहर मजदूर या कृषकों के वे २०-२२ प्रतिशत परिवार सम्मिलित हैं, जिनके पास दो एकड़ से भी कम भूमि है तथा जो परिवार विवश होकर सीमित साधनों पर जीवन बसर कर रहे हैं। यह सब समस्या इसलिए है कि भारत में वर्तमान साधनों की तुलना में जनसंख्या बहुत अधिक है।

### जनसंख्या का ग्रामीण तथा शहरी क्षेत्रों के आधार पर बँटवारा

किसी भी संतुलित अर्थव्यवस्था में गाँवों तथा नगरों के मध्य जनसंख्या का संतुलित वितरण होता है। औद्योगिक क्रान्ति के पश्चात् जैसे-जैसे औद्योगिक नगरों तथा व्यावसायिक केन्द्रों

का विकास हुआ नगरो की जनसख्या का अनुपात बढ़ता चला गया। पश्चिमा देशों का यंत्रीकरण तथा बृहत् स्तरीय उत्पादन के युग में नगरीकरण का मूलपात हुआ तथा तेजी से नगरो की जनसख्या बढ़ने लगी।

भारत में यद्यपि लाखा की जनसख्या में गाँव रह तथा देश की अधिकांश जनसख्या भी गाँव में ही रहती आदि है तथापि १९वीं शताब्दी के मध्य तक नगर तथा गाँवों में जनसख्या का समतुलित वितरण था। लेकिन पाश्चात्य देशों के विपरीत सस्ते तथा यंत्रों द्वारा निर्मित वस्तुओं के आविर्भाव ने यहाँ के नगरों में स्थित कृटीर एवं लघु उद्योगों पर घातक प्रभाव डाले तथा फलस्वरूप गाँवों की जनसख्या का अनुपात बढ़ने लगा। १८९१ में गाँवों तथा शहरों की जनसख्या का अनुपात क्रमशः ६०.५ तथा ९.५ था। बीसवीं शताब्दी में धीरे धीरे उद्योगों का विकास होने लगा और फलस्वरूप नगरों की जनसख्या बढ़ने लगी। निम्न तालिका से यह स्पष्ट हो जाता है कि १९६१ तक नगरो की जनसख्या का अनुपात किस सीमा तक बढ़ गया था

	ग्रामीण जनसख्या	नगरो की जनसख्या (प्रतिशत में)
१९११	९०.१	९.९
१९३१	८७.९	१२.१
१९४१	८६.१	१३.९
१९५१	८२.७	१७.३
१९६१	८२.२०	१७.८०

नगरो की जनसख्या का विवरण दत्ते समय १९५१ की जनगणना रिपोर्ट में निम्न बात स्पष्ट की गई

- (अ) ५००० से अधिक जनसख्या वाले क्षेत्रों को ही नगर समझा जाएगा।
- (ब) इन नगरों में रहने वाले ७५ प्रतिशत प्रौढ स्त्री-पुरुष गृह कृषि कार्यों में लगें हों।
- (स) नगरों की जनसख्या का घनत्व कम-से-कम १०० व्यक्ति प्रति वर्गमील हो।

लेकिन देश के विभिन्न राज्यों में नगरों की जनसख्या का अनुपात भिन्न भिन्न है। राजस्थान आसाम व मध्य प्रदेश के नगरों में लगभग १९ प्रतिशत व्यक्ति रहते हैं जबकि गुजरात महाराष्ट्र मैसूर मद्रास केरल उत्तर प्रदेश तथा बिहार में लगभग २५ प्रतिशत (महाराष्ट्र में लगभग २८ प्रतिशत) जनसख्या नगरों में रहता है। १९३१ की जनगणना के अनुसार २०० ००० से अधिक जनसख्या वाले नगरों की संख्या १७ थी। १९५१ तक यह संख्या बढ़कर ३२ हो गई। १९६१ की जनगणना के अनुसार १०७ नगरों की जनसख्या १ ०० ००० से अधिक थी तथा नगरों की कुल जनसख्या का ४४ प्रतिशत भाग इनमें रहता था। १० लाख से ज्यादा आबादी वाले नगरों की जनसख्या सात थी तथा इनमें १७ प्रतिशत नागरिक जनसख्या रहती थी।<sup>1</sup>

उपरोक्त आंकड़ों से यह बात स्पष्ट हो जाती है कि भारत में बड़े नगरों में अधिक लोग रहते हैं तथा छोटे नगरों में अपेक्षाकृत बहुत कम लोगों का निवास है। इसका मुख्य कारण यह है कि अत्यंत छोटे नगरों में रोजगार प्राप्त करना इतना सरल नहीं है जितना कि बड़े नगरों में है। विकास की प्रारम्भिक स्थिति में जनसख्या का छोटे नगरों की अपेक्षा बड़े नगरों में केन्द्रित होना स्वाभाविक भी है।

लेकिन किंग्सले डेविस ने यह विचित्र मध्य स्पष्ट किया है कि नगरों की जनसख्या बढ़ने के साथ-साथ बड़े नगरों में मनुष्यों का छोटे-से क्षेत्र में जमाव हो जाता है तथा गंदगी एवं अस्वास्थ्यकर वातावरण के कारण नगरों में गाँवों की अपेक्षा मरुदुर अधिक होती है।<sup>2</sup>

1 India 1966--p 21

2 Kingsley Davis Op cit pp 131 34

### जनसंख्या का व्यवसाय के अनुसार विवरण

किसी भी देश की आर्थिक स्थिति का ज्ञान प्राप्त करने से पूर्व यह जानना आवश्यक है कि कुल जनता में कितने लोग काम में लगे हुए हैं तथा कितने लोग अन्य व्यक्तियों पर जीविका के लिए निर्भर हैं अथवा आंशिक रूप से वे जीविकायापन कर लेते हैं। जिस देश में कार्यरत जनसंख्या का अनुपात अधिक होता है वहाँ धन का उत्पादन अधिक होगा तथा लोगों की आय एवं जीवन-स्तर भी ऊँचे होंगे। इसके विपरीत जिस देश में कार्यरत व्यक्तियों की संख्या बहुत कम है अथवा आंशिक रूप से काम करने वाले श्रमिकों की संख्या अधिक है वहाँ आय कम होगी।

कुछ लोगों की मान्यता है कि कृषि पर जहाँ अधिक निर्भरता होती है वहाँ लोग गरीब होते हैं, लेकिन यह सही नहीं है। अध्याय तीन में यह स्पष्ट कर दिया गया है कि कनाडा, न्यूजीलैण्ड एवं आस्ट्रेलिया आदि देशों में प्रति व्यक्ति आय इंग्लैण्ड, जर्मनी व जापान जैसे औद्योगिक देशों से भी अधिक है। भारतीय जनता की निर्धनता का कारण अधिक लोगों का कृषि-कार्यों में लगे रहना नहीं है वरिष्ठ कृषि-प्रणालियों का पिछड़ा होना है।

१९३१ में पहली बार जनगणना के समय जनसंख्या का व्यवसाय के अनुसार वर्गीकरण किया गया तथा काम में लगे हुए तथा बेकार व्यक्तियों में स्पष्ट अन्तर प्रगट किया गया। इसके पूर्व साधारण रूप से चार श्रेणियों में जनसंख्या को बाँटा गया था। १९०१ से १९२१ तक इन चार श्रेणियों में जनसंख्या का वर्गीकरण निम्न आधार पर किया गया :

	१९०१	१९११	१९२१			
	जनसंख्या (करोड़ों में) प्रतिशत		जनसंख्या	प्रतिशत	जनसंख्या	प्रतिशत
(अ) कच्चे माल का उत्पादन	१९.२	६७.४	२२.१	७२.७	२३.१	७३.१
(ब) तैयार वस्तुओं का उत्पादन	५.६	१९.७	५.६	१८.४	५.६	१७.७
(स) प्रशासनिक व अन्य सेवाएँ	१.०	३.५	१.०	३.३	१.०	३.२
(द) विविध	२.७	९.४	१.७	५.६	१.९	६.०

१९३१ में (विभाजित भारत के आधार पर) कुल जनसंख्या २७.५ करोड़ थी, जिसमें लगभग १० करोड़ ३० लाख (३७.५ प्रतिशत) व्यक्ति पूर्ण रूप से कार्यरत थे—१ करोड़ ९० लाख व्यक्ति आंशिक रूप से काम में लगे हुए थे तथा १.५ करोड़ व्यक्ति (५.४५ प्रतिशत) आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु अन्य लोगों पर निर्भर थे यानी कोई काम नहीं करते थे।

पिछले कुछ वर्षों में, यद्यपि औद्योगीकरण की गति काफी बढ़ी है तथापि कृषि का महत्त्व पूर्ववत् है। १९११ से १९४१ तक कार्यरत जनसंख्या में औद्योगिक श्रमिका का अनुपात १० व ११% के बीच रहा। आर्थिक नियोजन की अवधि में निर्माण-कार्यों का पर्याप्त विस्तार होने से इनमें रोजगार बढ़ा है।

१९५१ तथा १९६१ में विभिन्न व्यवसायों के अनुसार जनसंख्या का वितरण इस प्रकार रहा था :

	१९५१	१९६१
	(कुल कार्यशील जनसंख्या का प्रतिशत)	
(i) कृषि	६६.८५	६४.८८
(ii) जंगल, खान खोदना व बागान	२.७९	३.१०
(iii) घरेलू एवं बड़े उद्योग	९.८४	११.२७
(iv) भवन व सड़क निर्माण	१.१९	१.४१
(v) यातायात एवं परिवहन	२.०४	२.२८
(vi) सेवाएँ	११.८०	११.७७
(vii) अन्य	५.४९	५.२९
	१००.००	१००.००

१९५१ से १९६१ के बीच जहाँ कृषि में सलग्न व्यक्तियों का अनुपात कम हुआ है— चागाना, उद्योगों तथा यातायात व परिवहन में लगे हुए व्यक्तियों का अनुपात काफी बढ़ा है। फिर भी अन्य देशों की भाँति यहाँ कृषि पर निर्भरता बहुत अधिक है। किंडलबर्जर के मतानुसार १८२० में अमरीका में कृषि में सलग्न व्यक्तियों की संख्या ७२ प्रतिशत (भारत में लगभग ५२%) थी, १८८० में यह घटकर ५० प्रतिशत (भारत में ६२ प्रतिशत अनुमानित) रह गई तथा १९५० में केवल १९ प्रतिशत रह गई (भारत ७० प्रतिशत)<sup>१</sup> इ ग्लैंड में यह अनुपात लगभग ६ प्रतिशत है।

कृषि पर यह निर्भरता तो निकट भविष्य में कम होनी संभव नहीं है, लेकिन जनसंख्या का वह अनुपात, जो कृषि में अनावश्यक रूप से सलग्न है, अतिरिक्त रोजगारों (विशेष रूप से उप-भोग्य वस्तुएँ बनाने वाले कुटीर व लघु उद्योगों) में प्रयुक्त किया जा सकता है।

३० बी० के० आर० बी० राव के मतानुसार १९५१ से १९८१ तक यदि २६० करोड़ अतिरिक्त लोगों को कृषि में तथा ८८० करोड़ व्यक्तियों को गैर कृषि व्यवसायों में काम दिया जाय तो कृषि में सलग्न व्यक्तियों का अनुपात घटकर ५१% के लगभग रह जाएगा। यदि इस अनुपात को ५६% तक लाना है तो भी इस अवधि में ४ करोड़ व्यक्तियों के कृषि तथा ७४ करोड़ लोगों को अन्य व्यवसायों में प्रयुक्त करना होगा। पर यदि हम गैर कृषि क्षेत्रों में आवश्यक पूर्णों नहीं जुटा सके तो हमारी कृषि पर निर्भरता घटने की अपेक्षा बढ़ती जाएगी।<sup>२</sup>

लिंग अनुपात (Sex Ratio) इटली, फ्रांस अमरीका तथा इ ग्लैंड आदि देशों में पुरुषों की अपेक्षा महिलाओं का अनुपात अधिक है। निम्न तालिका से इस तथ्य की पुष्टि हो जाती है<sup>३</sup>

#### प्रति एक हजार पुरुषों पर महिलाओं का अनुपात

	१८८०	१९३६	१९५०-५१
इटली	—	—	१०५२
स० रा० अमरीका	९६५	९९३	१०३९
फ्रांस	१०३३	१०८८	१०७०
इ ग्लैंड व वेल्स	१००५	१०७१	१०७७

भारत में महिलाओं का अनुपात पुरुषों की अपेक्षा कम है तथा विरन्तर कम हो रहा है, जैसा निम्न तालिका में पता चलता है

#### भारत में महिलाओं का प्रति १००० पुरुषों पर अनुपात

वर्ष १९०१	१९११	१९२१	१९३१	१९४१	१९६१	
समस्त भारत	९७२	९६४	९५५	९५०	९४६	९४१

इस औसत की अपेक्षा कम महिलाओं की संख्या राजस्थान, आसाम, उत्तर प्रदेश, पश्चिमी बंगाल, पंजाब तथा जम्मू एवं कश्मीर में है। उड़ीसा तथा केरल में प्रति एक हजार पुरुषों के पीछे १००१ तथा १०२२ महिलाएँ भी हैं। आंध्र प्रदेश में ९८१, बिहार में ९९४ तथा मद्रास में ९२२ महिलाओं का अनुपात है। मनीपुर गोजा-दमन ड्यू एवं पांडिचर्री में महिलाओं में पुरुषों की अपेक्षा महिलाओं का संख्या अधिक है।

जिन राज्यों में महिलाओं का अनुपात कम है वहाँ निर्धनता तथा अभाव के कारण प्रसव-काल में महिलाओं की मृत्यु अधिक होती है।

1 Kindelberger Economic Development p 117

2 Dr V K R V Rao See article in Some Problems in Perspective Planning edited by S N Agarwal pp 88 104

3 India 1967 p 15

## प्रत्याशित जीवनावधि (Life Expectancy)

पाश्चात्य देशों की तुलना में भारतीय (औसत) नागरिक की आयु कम है। लेकिन बीसवीं शताब्दी के आरंभ से चिकित्सा-मुविधाओं का विकास होने के साथ-साथ औसत आयु में भी वृद्धि हुई है :

	१९०१		१९११		१९३१		१९५१	
औसत आयु	पुरुष	स्त्री	पुरुष	स्त्री	पुरुष	स्त्री	पुरुष	स्त्री
अनुमान वर्षों में	२३ ६३	२३-९६	२७ ५९	२३ ३१	२६ ९१	२६ ५६	३३ ५६	३१ ६६

१९६१ में पुरुषों तथा महिलाओं की औसत आयु का अनुमान क्रमशः ४७ वर्ष तथा ४६ ३३ वर्ष माना गया था। १९६८ में पुरुषों का औसत आयु अनुमान बढ़कर ५१ वर्ष हो गया। योजना आयोग का अनुमान है कि चिकित्सा प्रणाली एवं स्वास्थ्य-व्यवस्था में सुधार होने के साथ-साथ प्रत्याशित जीवनावधि और अधिक बढ़ेगी।

वस्तुतः प्रत्याशित जीवनावधि में वृद्धि के फलस्वरूप काम करने की आयु भी बढ़ती है तथा बचत का अनुपात भी बढ़ जाता है। परन्तु इसके लिए यह भी जरूरी है कि देश में काम के पर्याप्त नये अवसर उत्पन्न किए जाएं ताकि दीर्घकाल तक वर्तमान श्रमिक तथा नये श्रमिक उत्पादक कार्यों में योगदान दे सकें। यह हमारा एक दुर्भाग्य है कि प्रत्याशित जीवनावधि के बढ़ने के साथ-साथ हम रोजगार के नए स्रोत उसी अनुपात में नहीं जुटा पा रहे हैं।

**अवस्था-भेद** - एक समाजशास्त्री के नये अवस्था-भेद का अध्ययन बहुत महत्त्वपूर्ण है। संडवर्ग नामक एक जनसंख्या-विशेषज्ञ का कथन है कि माधारणतया १५ तथा ५० वर्ष के बीच देश की जनसंख्या का ५० प्रतिशत अनुपात होना चाहिए। इससे अधिक तथा कम आयु वाले व्यक्तियों के आधार पर यह ज्ञात किया जा सकता है कि जनसंख्या बढ़ रही है स्थिर है अथवा कम हो रही है। १५ वर्ष से कम आयु के व्यक्तियों का अनुपात बढ़ने पर जनसंख्या की वृद्धि का परिचय मिलता है, जबकि ५० वर्ष से ऊपर की आयु वाले व्यक्तियों का अनुपात बढ़ने पर जनसंख्या में स्थिरता अथवा कमी का पता लगता है।

लेकिन यह वर्गीकरण एक ऐसे देश के लिए उपयुक्त है जहाँ आर्थिक विकास परिपक्वता की स्थिति तक पहुँच गया हो। १९३१ की जनगणना रिपोर्ट में यह तथ्य प्रकट किया गया कि १० वर्ष से १५ वर्ष की आयु के लड़कों की आयु वास्तविक आयु से अधिक तथा लड़कियों की आयु वास्तविक आयु से कम बताई जाती है। विशेष रूप से इसलिए कि हिन्दू मान्यताओं के आधार पर माँ-बाप सही आयु बताने से डरते हैं, क्योंकि ऐसा करने पर समाज उन्हें लड़की का विवाह जल्दी करने को मजबूर कर सकता है। प्रश्न है जहाँ आयु का अनुमान ही सही नहीं हो वहाँ अवस्था-भेद के आधार पर कोई भी अनुमान लगाना कहाँ तक उचित है ?

फिर भी अवस्था-भेद के जो कुछ आँकड़े हमें मिलते हैं उनसे ज्ञात करना सरल हो जाता है कि देश में काम करने योग्य आयु-श्रेणी में कितने व्यक्ति हैं। भारत में अवस्था-भेद का ज्ञान निम्न तालिका से हो जाता है <sup>1</sup>।

### अवस्था-श्रेणियाँ (वर्ष)

वर्ष	०-१५	१५-४५	५५ तथा अधिक
१९३१	३९.९	५०.५	९.६
१९६१	४१.०	४३.०	१६.०

१९६१ में १५ वर्षों में ४० वर्षों तक की श्रेणी में भारत में ४० प्रतिशत थे, लेकिन अनुमान है कि इनमें पदानिशीन हिन्दू तथा मुस्लिम महिलाओं को अलग करने के बाद कुल ३० प्रतिशत

स्त्री पुरुष काम करने योग्य थे। इसके विपरीत अमरीका में लगभग ५० प्रतिशत व्यक्ति (कुन जनसंख्या में १५ से ४० वर्ष की आयु के) काम करने योग्य थे। भारत में चार वर्ष तक के शिशुओं का अनुपात १५० प्रतिशत है जबकि अमरीका में यह अनुपात १०८ प्रतिशत है। इसी प्रकार ५ वर्ष से १४ वर्ष तक की आयु वाले व्यक्तियों का अनुपात भारत में २४८ है और अमरीका में १६३ प्रतिशत। इससे यह सिद्ध होता है कि अमरीका जैसे प्रगतिशील देशों की अपेक्षा यहाँ शिशुओं व काम नहीं करने योग्य लड़कें बड़कियाँ का अनुपात भारत में बहुत अधिक है।

अवस्था भद व जान इसलिए भी आवश्यक है कि हम स्त्रियों व पुरुषों की संतान उत्पन्न करने की योग्यता का इसके आधार पर पता लगा सकते हैं। सामान्यतः १५-४५ की आयु संतान प्राप्ति की अवस्था मानी जाती है। भारत में १९६५ में १० करोड़ दम्पति थे जिनमें से उक्त आयु श्रेणी में ९०% दम्पति आते थे। इन ९ करोड़ दम्पतियों में से ४२ करोड़ दम्पतियों (४७%) के पास औसतन ४ या इससे अधिक संतानें थीं १४ करोड़ दम्पति (१५.५%) के पास तीन संतानें थीं और केवल ३५ करोड़ परिवार संतान रहित थे या जिनके पास २ या इससे कम बच्चे थे।<sup>१</sup>

### क्या भारत पर माल्थस का नियम लागू होता है ?

माल्थस ने जनसंख्या के विषय में यह विचार व्यक्त किया था कि जनसंख्या की वृद्धि रेखागणित के प्रगतिशील अनुपात से होती है जबकि खाद्य सामग्री का उत्पादन अकगणित अनुपात में बढ़ता है। उन्होंने कहा कि प्रत्येक २५ वर्ष की अवधि में जनसंख्या दुगुनी हो जाती है। फलस्वरूप जनसंख्या एवं खाद्य सामग्री में असंतुलन की स्थिति में पूरा ही जनसंख्या की वृद्धि को नहीं रोककर बाएँ तो प्रकृति स्वयं अकाल बाढ़ युद्ध अथवा महामारियों के प्रकोप द्वारा जनसंख्या के अतिरिक्त को मिटा देती है। भारत में भी आज लगभग उसी स्थिति का आभास होता है। करोड़ों व्यक्तियों को जिस देश में पर्याप्त भोजन प्राप्त नहीं हो सके तथा लाखों व्यक्ति जहाँ अभाव तथा बेकारी से पीड़ित हैं स्पष्ट है उस देश में जनसंख्या है और यह विचार व्यक्त किया जाना अस्वाभाविक नहीं कि वहाँ माल्थस का नियम लागू होता है। इस मायता को पृष्ठभूमि में निम्नांकित कारण प्रस्तुत किए जाते हैं

(१) जनसंख्या की आशातीत वृद्धि—जनसंख्या की वृद्धि में सम्बन्धित ऊपर दिए आकड़ों से स्पष्ट होता है कि जनसंख्या की वृद्धि दर भारत में बहुत अधिक है। १६०० ईस्वी से लेकर १८७१ तक जनसंख्या लगभग २७० वर्षों में दुगुनी हुई थी लेकिन १८७१ से १९५१ तक केवल ८० वर्ष में जनसंख्या फिर दुगुना हो गई तथा डर यह है कि अब ४० वर्ष में शायद फिर जनसंख्या दुगुनी हो जाएगी। तापत्र यह है कि जनसंख्या की वृद्धि-दर भी भारत में तेजा से बढ़ रही है—भल ही माल्थस द्वारा प्रस्तुत दर के आधार पर यह वृद्धि नहीं रही तो। आस्त लिया की जितनी जनसंख्या है उससे अधि जनसंख्या तो हमारे यहाँ हर वर्ष बढ़ जाती है।

(२) महामारियाँ भूतकाल में महामारियाँ का अत्यधिक प्रकोप रहा तथा हैजा प्लग और मलरिया से लाखों व्यक्तियों की प्रति वर्ष मृत्यु होती रही है। प्रो० रानादिवे ने १९०१ से १९२१ तक प्लग तथा मलरिया से हुई मृत्यु का विवरण देते हुए बताया कि इस बीच ८२६ लाख व्यक्तियों की प्लग से तथा १ करोड़ ८४ लाख के लगभग व्यक्तियों की मलरिया से मृत्यु हुई।

डा० चन्द्रौखर ने (अपने पूर्व उद्धृत लेख में) बताया कि चैचक व हैजे का आज भी भारत में बहुत प्रकोप है। दुनिया में १९६१-६५ के बीच हैजे से जितने व्यक्ति प्रभावित हुए उनमें से ३ भारत में थे और इस बीमारी से जितनी मृत्यु हुई उससे ६०% भारत में हुई थी। इनके अतिरिक्त लप्रोसी क्षय व अन्य घातक बीमारियों से लाखों व्यक्तियों की हर साल मृत्यु होती है। उधर देश में इतने साधन नहीं हैं कि हम सभी के लिए चिकित्सा की व्यवस्था कर सकें। अनुमानतः ५० हजार लोगों के बीच भारत में केवल एक डाक्टर है।

नगरो मे भीड अधिक होने से क्षय का प्रकोप अधिक होता है तथा भीड अधिक होने का कारण जनाधिक्य भी है। गाँवो मे इसके विपरीत मृत्यु का कारण सही नही लिखा जाता तथा बहुत सी बीमारियो की तो रिपोर्ट भी दर्ज नही होती। ओवरसीज इकॉनामिक सर्वे (१९५३) के अनुसार १९५२ तक भी प्रतिवर्ष मलेरिया से १० करोड आदमी पीडित होते है तथा १५ लाख की इससे मृत्यु होती है। क्षय से पीडित व्यक्तियो की वार्षिक संख्या २५ लाख है।

(३) अकाल—माल्थस ने पादरी होने के नाते यह मान्यता ली थी कि जनाधिक्य मानव समाज की स्वय की भूल का परिणाम है और प्रकृति इसके लिए अतिवृष्टि अनावृष्टि अथवा वाद के रूप मे भी दंड दे सकती है। नैसर्गिक रोको मे अकालो का सर्वाधिक प्रभाव रहा है। अकालो का प्रकोप भारत मे पहले भी होता था, पर १९वीं शताब्दी मे एक के बाद एक लगभग तीस अकाल पडे। इनमे से १८७६ से लेकर १९०० तक १८ अकाल पडे, जिनमे दो करोड मान लाख व्यक्तियो की मृत्यु हुई। बीसवीं शताब्दी मे अकालो से ३० करोड से अधिक व्यक्ति प्रभावित हुए तथा ३ करोड व्यक्तियो से अधिक की मृत्यु हुई। स्पष्ट है, भारत मे अकालो का अत्यधिक प्रभाव रहा है और माल्थस ने जो कुछ कहा या वह काफो सीमा तक भारतीय परिस्थितियो के लिए प्रयुक्त होता है।

(४) भूखमरी तथा अभाव—माल्थस ने जनसंख्या तथा खाद्य-सामग्री के जिस असन्तुलन की ओर इंगित किया था भारत उसका अपवाद नही है। ऊपर हम बता चुके हैं कि जनाधिक्य के कारण खाद्य का अभाव भारत मे बहुत समय से चला आ रहा है। १७७५ मे १९०० तक भारत मे अनुमानत. ४ करोड व्यक्तियो की भूख से मृत्यु हुई। १९०० से लेकर १९४४ तक इसी प्रकार ३ करोड व्यक्ति भूख से मरे। पंचवर्षीय योजनाओ द्वारा यद्यपि खाद्य समस्या पर विजय प्राप्त करने का प्रयास किया जा रहा है, फिर आजादी के बाद से अबतक लगभग ९ करोड टन से अधिक अनाज विदेशो से आ चुका है और यह जनाधिक्य का ही परिणाम है।

(५) कृषि प्रधान अर्थव्यवस्था—प्रो० अलक घोष जनाधिक्य के लिए यह भी तर्क देते हैं कि भारतीय अर्थव्यवस्था कृषि-प्रधान व.वस्था तो है ही—अधिकांश लोगो को केवल जीने-भर के लिए साधन मिल पाते हैं (बहुतो को वे भी नही मिलते) उनका कथन है कि आर्थिक विकास की तुलना मे जनसंख्या की वृद्धि अधिक होना जनाधिक्य का ही द्योतक है।

(६) परिवार-नियोजन तथा निरोधक उपायो का आश्रय—माल्थस ने जनाधिक्य की समस्या को रोकने के लिए निरोधक उपायो के विषय मे सुझाव दिया था। भारत मे भी गत कुछ वर्षो से परिवार नियोजन वध्दीकरण तथा औपधियो के उपयोग की लोकप्रियता बढ रही है। इससे यह पता चलता है कि धीरे-धीरे भारतीय जनता को यह अनुभव हो रहा है कि उनकी मख्या बहुत अधिक है तथा उच्चतर जीवन-स्तर तक पहुँचने के लिए नियंत्रित वृद्धि होनी चाहिए। दूसरे शब्दो मे माल्थस द्वारा बताई गई दिशा मे हम लोग चलने का प्रयास कर रहे हैं।

उपरोक्त तर्को के आधार पर यह कहा जा सकता है कि भारतीय परिस्थितियो मे माल्थस का नियम नाबू होता है, यद्यपि उसी रूप मे नही जैसा कि माल्थस ने सोचा था।

### राज्य की जनसंख्या-सम्बन्धी नीति<sup>1</sup>

यह ऊपर बताया जा चुका है कि जनसंख्या की आशातीत वृद्धि आर्थिक विकास की गति मे अवरोध उत्पन्न कर देती है। यदि क्षय के किसी रोगी को केवल पीष्टिक पदार्थ दिए जाएँ तो वह स्वस्थ नही हो सकता। रोग का निदान होने के साथ-साथ टॉनिक दिए जाने पर ही लाभ हो सकता है। भारत जैसे अल्पविकसित देशो मे आर्थिक पिछडापन तथा निम्न जीवन-स्तर आदि वे समस्यायें हैं, जिनका निदान केवल योजनाओ द्वारा ही संभव है। लेकिन साथ ही मुख्य रोग यानी जनसंख्या की वृद्धि दर पर भी नियन्त्रण पाना आवश्यक है। संभव है, नियोजन द्वारा हम उत्पादन दुगुना कर लें। पर उसी अवधि मे जनसंख्या भी दुगुनी हो जाय तो नियोजन व्यर्थ है।

1. For Family Planning data see "Family Planning": "Facts at a Glance" in Socialist Congress man March 20, 1969.



यही मंत्र मोचते हुए पंचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत परिवार-नियोजन को भी एक महत्वपूर्ण स्थान दिया गया है। योजनाओं के पूर्व भी १९४६ में भोर कमेटी तथा १९३८ में तत्कालीन कांग्रेस के अध्यक्ष श्री सुभाषचन्द्र बोस ने जन्मदर को नियंत्रित करने के लिए परिवार-नियोजन की सिफारिश की थी, परन्तु विदेशी शासन होने के कारण उनके मुझाव निष्फल रहे।

प्रथम योजनाकाल में १२६ शहरो तथा २१ गांवों में परिवार-नियोजन केन्द्र खोले गए। द्वितीय योजना के अन्त तक ११०० गांवों तथा ५४९ शहरो में इस प्रकार के केन्द्रों की स्थापना हो चुकी थी। प्रथम दो योजनाओं में ५ करोड़ १८ लाख रुपये परिवार-नियोजन के लिए खर्च हुए।

तृतीय योजना के प्रारम्भ में ही इस बात को अच्छी तरह समझ लिया गया था कि देश के आर्थिक विकास की गति बढ़ाने के लिए परिवार-नियोजन के कार्यक्रमों को सर्वोपरि महत्व दिया जाय। जहाँ १९६१ में १६४९ परिवार नियोजन केन्द्र तथा उपकेन्द्र थे। इनमें गांव के केन्द्रों की संख्या २४२ हजार थी। इनकी संख्या १९६२ तक बढ़ा कर लगभग २६ हजार कर दी गई। इनके अलावा गर्भ निरोधक औषधियों के वितरण हेतु ७०३० केन्द्र गांवों में कार्य कर रहे थे। इन केन्द्रों में औषधियों व सेवाओं के अलावा परिवार-नियोजन पर परामर्श भी दिया जाता है। परिवार-नियोजन कार्यक्रमों को अधिक सफल बनाने के लिए केन्द्रीय स्वास्थ्य मंत्रालय का पुनर्गठन करके इसे केन्द्रीय स्वास्थ्य व परिवार-नियोजन मंत्रालय कहा जाने लगा है। परिवार-नियोजन कार्यक्रमों के लिए राज्य सरकारों व केन्द्रीय मंत्रालय के बीच बेहतर सम्पर्क के लिए क्षेत्रीय संचालकों की नियुक्तियों की गई हैं। कुल मिलाकर गल योजना में परिवार नियोजन पर २७ करोड़ रुपये खर्च हुए। ऐसा विश्राम किया जाता है कि १९६८ तक, सतान उत्पत्ति के योग्य दम्पतियों में से ११.६% को परिवार नियोजन के द्वारा पूरा रूप में प्रभावित किया जा चुका था तथा हमने १० लाख बच्चों के जन्म को प्रतिवर्ष रोकना जा सकता था।

द्वितीय योजना काल में परिवार नियोजन के कार्यक्रमों को और बढ़ाया जायगा। इनके लिए पांच वर्ष की इस अवधि में ९५ करोड़ रुपया खर्च करने का प्रावधान है। १९६९-७४ की अवधि में लूप तथा बन्धीकरण के व्यापक उपयोग द्वारा जन्मदर ४१ प्रति हजार से घटाकर २२ प्रति हजार तक करने का लक्ष्य है। नगरों की घनी वस्तियों तथा गांवों में इसी उद्देश्य से परिवार नियोजन अभियानों को और बढ़ाया जाएगा। मेडिकल कॉलेज के वे विद्यार्थी जो अध्ययन समाप्ति के बाद इस अभियान में सक्रिय रूप से भाग लेना चाहेंगे, वे इसके लिए राज्य से विशेष सहायता अध्ययन समाप्ति तक प्राप्त कर सकेंगे। यहाँ पर उल्लेखनीय है कि १९६६-६७ की अवधि तक परिवार नियोजन के कार्यक्रमों पर ८४ करोड़ रुपये खर्च किए गए। १९६८ तक ५३२ लाख व्यक्तियों का बन्धीकरण किया जा चुका था तथा २७ लाख महिलाओं ने लूप धारण कर लिया था।

रेडियो सिनमा शूटो व अन्य रोचक कार्यक्रमों के माध्यम में जनता में परिवार नियोजन आवश्यकता को बताया जाएगा। केन्द्रीय परिवार नियोजन विभाग ने इन सबके लिए अतिरिक्त १४४ करोड़ रुपये की स्कीम तैयार की है।

१९७३-७४ तक १० करोड़ दम्पतियों के लिए परिवार नियोजन की जरूरी सुविधाएँ उपलब्ध हो सकेंगी। इसके लिए ५,५०० ग्रामीण परिवार नियोजन केन्द्र, ४१,००० उप केन्द्र तथा १८०० शहरी केन्द्र उग समय तक स्थापित किए जा चुकेंगे। चौथी योजना में परिवार नियोजन पर ५० करोड़ रुपये के व्यय का प्रावधान रखा गया है।

हमें यह अर्थ कदापि नहीं लगाना चाहिए कि जनसंख्या की समस्या पर नियंत्रण करना एक दुष्कर कार्य है। जनसंख्या को रोकने के लिए यद्यपि परिवार नियोजन के कार्यक्रम आदानुसार सफल नहीं हो सके हैं, फिर भी धीरे-धीरे जनसाधारण इस बात की अनुभव करने लगा है कि छोटा परिवार एक मुझी परिवार होता है। जरूरत इस बात की है कि बन्धीकरण तथा अन्य उपायों के प्रति प्रचलित आतियों को दूर किया जाय।

डा० एस० एन० अग्रवाल ने एक लेख<sup>1</sup> में बताया था कि यदि भारत में लड़कियों का विवाह १६ वर्ष की अपेक्षा १९ वर्ष के बाद किया जाय तो २० वर्ष के भीतर जन्म दर ४० प्रति हजार से घटकर २९ प्रति हजार रह जाएगी। क्योंकि सन्तान उत्पन्न करने की आयु (१५ से ४५ वर्ष) में इनसे कमी हो जाएगी। भारत सरकार को चाहिए कि इस सुझाव पर गम्भीरता से विचार करके इसे कार्यान्वित करे। अनेक अर्थशास्त्री तथा समाजशास्त्री गर्भपात को कानूनी मान्यता देने का भी अनेक वर्षों से आग्रह कर रहे हैं, पर धार्मिक भावनाओं के दबाव में ऐसा करना संभव नहीं होगा।

परन्तु इसके समानान्तर ही हमें रचनात्मक उपाय भी अपनाने होंगे। नवीनतम साधनों द्वारा यदि हम कृषि-उत्पादन बढ़ाएँ तथा रोजगार के नये स्रोत प्रारम्भ करें तो बढ़ती हुई जनसंख्या हमारे लिए एक भयंकर समस्या के रूप में नहीं रह सकेगी। केवल जन्म दर को कम करके या मृत्युदर को बढ़ाकर जनसंख्या का हल खोजना पलायनवाद का ही प्रतीक होगा। हमें साथ ही अधिक उत्पादन भी करना होगा। डा० जैदान ने लिखा है कि नई किस्मों के बीजों द्वारा अल्पकाल में खाद्यान्नों का उत्पादन दुगुना किया जा सकता है जबकि जनसंख्या को दुगुना होने में ३५ वर्ष तक लग जाते हैं।<sup>2</sup> जरूरत है एक ओर परिवार नियोजन के कार्यक्रमों को सफल बनाने की ओर साथ ही अधिक उत्पादन करने की।



1. Importance of Later Marriages : S N Agarwal (Yojna—April 12, 1964 )  
 2. G. C. Zaidan . op cit. p. 5 (Eco. Times)

## भारत की खाद्य समस्या (India's Food Problem)

### प्रारम्भिक—महत्त्व

मनुष्य की तीन आधारभूत आवश्यकताएँ हैं : भोजन, वस्त्र तथा मकान । इनमें सर्वाधिक महत्वपूर्ण आवश्यकता भोजन की है । यदि किसी देश के निवासियों को पर्याप्त भोजन की प्राप्ति नहीं हो पाता तो वहाँ श्रम की उत्पादकता एवं तदनुसार प्रति व्यक्ति आय भी कम होगी । पर इसका यह आशय नहीं है कि पर्याप्त भोजन अथवा खाद्यान्नों का उस देश में ही उत्पादन हो । देश में खाद्यान्नों का उत्पादन कम होने पर विदेशों से आयात करके इस कमी को पूरा किया जा सकता है । पर इसके लिए आवश्यक है कि उम देश के पास पर्याप्त विदेशी विनिमय हों तथा विश्व के बाजारों में अतिरिक्त खाद्यान्न हों ।

देश की वर्तमान जनसंख्या के लिए ही पर्याप्त खाद्यान्न की उपलब्धि आवश्यक नहीं है । यह भी आवश्यक है कि बढ़ती हुई जनसंख्या के लिए खाद्यान्नों की उपलब्धि में भी वृद्धि होती जाय । इनके अतिरिक्त यह भी जरूरी है कि देश की जनता को अपने भोजन में पर्याप्त पोष्टिक पदार्थ भी प्राप्त हों ।

परन्तु भारत की स्थिति इन तीनों दृष्टिकोणों से प्रतिबल है । जैसा कि आगे बताया जाएगा, भारतीय जनता को पर्याप्त भोजन उपलब्ध नहीं होता । जनसंख्या की असाधारण वृद्धि के कारण खाद्यान्नों का अभाव बढ़ता जा रहा है और इसके साथ ही यहाँ की जनता को सन्तुलित आहार नहीं मिल पाता ।

प्रस्तुत अध्याय में हम भारत की खाद्य समस्या का विभिन्न दृष्टिकोणों में विश्लेषण करेंगे और फिर राज्य की खाद्य नीति की आलोचनात्मक समीक्षा की जाएगी ।

### खाद्य समस्या के विभिन्न पहलू

जैसा कि ऊपर बताया गया है खाद्यान्नों की पर्याप्त उपलब्धि सबसे जरूरी है पर साथ ही सन्तुलित आहार का होना भी कम महत्वपूर्ण नहीं है । अर्थशास्त्रियों ने इसीलिए भारत की वर्तमान खाद्य समस्या को तीन रूपों में प्रस्तुत किया है— मात्रात्मक, गुणात्मक तथा प्रशासनिक ।

**मात्रात्मक पहलू—**भारत की P. L. ४८० पर बढ़ती हुई निर्भरता इस बात की पुष्टि करती है कि भारत में आवश्यकता से कम अनाज की उपलब्धि हो पाती है । परन्तु यह कहना गलत होगा कि अनाज का यह अभाव स्वतन्त्रता के पश्चात् ही प्रारम्भ हुआ है क्योंकि इसी अवधि में जनसंख्या की वृद्धि प्रगतिशील रूप से हुई है । कुछ लोग (डा० गोपाल स्वामी भूतपूर्व जनगणना

कमिश्नर) यह तर्क प्रस्तुत करते हैं कि १९वीं शताब्दी में भारत अनाज का निर्यात करता था और इसलिए उस समय अनाज का अभाव नहीं था। (उदाहरण के लिए १८७७ में भारत से ९ करोड़ रुपये से अधिक का अनाज निर्यात किया गया था)। परन्तु श्री रमेश दत्त का कथन है कि अनाज का अभाव होने पर भी इनका निर्यात किया जाता था। यहाँ तक कि १८७८ से १९०० के बीच पड़े अनेक भीषण अकालों के समय भी भारत से अनाज का काफी निर्यात किया गया क्योंकि ब्रिटिश सरकार की मालगुजारी-नीति के कारण काश्तकारों को अनाज बेचना पड़ता था। यही अनाज व्यापारी लोग इंग्लैंड आदि देशों को निर्यात करते थे।<sup>1</sup> इस प्रकार यह तर्क गलत है कि भारत अनाज का निर्यात करता था अतः यहाँ १९वीं शताब्दी में खाद्यान्न का अभाव नहीं था।

१९वीं शताब्दी में खाद्यान्न का अभाव कितना अधिक था यह इस तथ्य से स्पष्ट हो सकता है कि १८७३ व १९०८ के बीच खाद्यान्नों के खुदरा मूल्य ढाई गुने से अधिक हो गये थे।<sup>2</sup> इसके बाद भी खाद्यान्नों का अभाव जारी रहा। श्री दयाशंकर दुवे ने अपने एक खोजपूर्ण लेख<sup>3</sup> में प्रथम महायुद्ध काल तथा उसके कुछ समय पूर्व भारत में विद्यमान खाद्य संकट की जो स्थिति बताई है वह निम्न तालिका से स्पष्ट हो जाती है

### खाद्यान्न की माँग, पूर्ति व अभाव

(मिलियन टन में)

	कुल माँग	पूर्ति	अभाव
१९११-१२	६४ ३३	५४ ८०	९ ५३
१९१२-१३	६३ ६०	५२ ९५	१० ६५
१९१३-१४	६३ ०३	४८ ४६	१४ ५७
१९१४-१५	६५ १६	५४ ०४	११ १२
१९१५-१६	६५ ८३	५६ ३२	९ ५१
१९१६-१७	६६ १९	५७ ९०	८ २९
१९१७-१८	६६ ४०	५८ ०६	८ ३४

यदि २४ करोड़ जनसंख्या के लिए ८३ लाख टन से १ ५ करोड़ टन खाद्यान्न का अभाव उस समय रहा हो तो आज की ५० करोड़ जनसंख्या के लिए यदि इतना ही अभाव हो तो खाद्य समस्या का दायित्व स्वतन्त्र भारत की सरकार को देना अविवेकपूर्ण नहीं तो और क्या है ?

श्री दुवे ने अपने उक्त लेख में यह भी बताया कि १९११ से १९१८ को इस अवधि में २५ लाख बढ़ी तथा ८० से ८२ लाख दूधों को ही पर्याप्त भोजन मिल पाता था और कम से कम १५ १६ करोड़ देशवासी ऐसे थे जिन्हें आवश्यकता का केवल ३/४ खाद्यान्न ही मिल पाता था। ३० लाख अन्न मुक्तियों का अनुमान है कि १९३५-४० में देश के ३-३८ करोड़ व्यक्तियों में से १३-१४% ऐसे थे जिन्हें पर्याप्त भोजन नहीं मिल पाता था।

इसके बाद बर्मा तथा १९४७ में पूर्वी बंगाल तथा पश्चिमी पंजाब के उपजाऊ क्षेत्र भारत में पृथक हो गए तथा फलस्वरूप खाद्यान्नों के अभाव की समस्या और दुरुह हो गई।

### स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् खाद्यान्न की पूर्ति

स्वतन्त्रता के पूर्व खाद्यान्न का अभाव होने पर भी ब्रिटिश सरकार ने मुक्त रूप से इसे स्वीकार नहीं किया। १९४७ के बाद से, जैसा कि हम जनसंख्या के अध्याय में स्पष्ट कर चुके हैं, जनसंख्या तेजी से बढ़ी, और फलस्वरूप खाद्यान्न का अभाव और भी गुरतर होता गया।

1. Ramesh Dutt Economic History of India Vol. I, p. 200 and Vol. II, pp. 534-35.
2. Surendra J Patel - Long Term Changes in output and Income in India (Indian Economic Journal).
3. Indian Food problem (Indian Journal of Economic Vol. 3 & 4 1921)

वस्तुतः जनसंख्या की वृद्धि के अतिरिक्त आय में वृद्धि होने के कारण भी खाद्यान्न की माँग में वृद्धि होना स्वाभाविक है। विशेष रूप से भारत जैसे देशों में खाद्यान्नों की माँग की आय-लान (Income elasticity) काफी अधिक होती है। डा० राजकृष्ण ने भारत में खाद्यान्नों की माँग की आय-गोच ०.७ मानते हुए यह बताया है कि १९५१-६६ के बीच प्रति व्यक्ति आय में १४६% वृद्धि हुई। फलस्वरूप खाद्यान्नों की माँग १०.२२% प्रतिवर्ष के हिसाब से बढ़ी। १९५१ में भारत में प्रति व्यक्ति खाद्यान्न का दैनिक उपभोग १३.९ औंस था। इसी आधार पर खाद्यान्न की माँग व वास्तविक उपलब्धि का निरूपण उन्होंने किया है।<sup>1</sup>

### खाद्यान्नों की माँग तथा यान्त्रिक उपलब्धि

(मिलियन टन)

वर्ष	माँग	वार्षिक उपलब्धि	शेष
१९५१	५२.२७	४६.४५	-५.८२
१९५२	५३.६६	४६.८५	-६.८४
१९५३	५५.१८	५२.०८	-३.१०
१९५४	५६.७४	६१.०१	+४.२७
१९५५	५८.३८	५७.८४	-०.५४
१९५६	६०.०९	५८.४५	-१.६४
१९५७	६१.९०	६१.१६	-०.७४
१९५८	६३.७९	५६.२६	-७.५३
१९५९	६५.७६	६७.४६	+१.६७
१९६०	६७.८८	६७.११	-०.७७
१९६१	७०.०९	७१.७५	+०.६६
१९६२	७२.४४	७२.३६	-०.०८
१९६३	७४.८६	६८.६०	-६.२६
१९६४	७७.३५	७०.२१	-७.१४
१९६५	७९.९२	७७.३५	-१.५७
१९६६	८२.५९	६३.२६	-१९.३३

जैसा कि स्पष्ट है, १९५१ से १९६६ तक केवल दो या तीन बार भारत में माँग की अपेक्षा खाद्यान्नों की उपलब्धि अधिक रही। परन्तु कुल मिलाकर खाद्यान्नों का इस १५ वर्ष की अवधि में अभाव ही रहा।

१९६५-६६ तथा १९६६-६७ के दो वर्ष खाद्यान्नों की उपलब्धि की दृष्टि से काफी प्रतिकूल रहे थे और इसी कारण १९६७ तथा १९६८ में भी खाद्यान्नों की वास्तविक उपलब्धि माँग की तुलना में काफी कम रही।<sup>2</sup>

ये सभी तथ्य इस बात की पुष्टि करते हैं कि भारत में मात्रा की दृष्टि से खाद्यान्न का

1 Rajkrishna Govt Operations in foodgrains (See Economic & Political Weekly—September 16, 1967) Table 6

नोट वास्तविक उपलब्धि उत्पादन का ८७.५% मानी गई है—बेष पशु खाद्य, बीज तथा सामान्य क्षति के रूप में छोड़ दिया गया है।

२ आर्थिक सर्वेक्षण (इकोनॉमिक सर्वे १९६८-६९) के अनुसार १९६७ एवं १९६८ में खाद्यान्नों की वास्तविक उपलब्धि (उत्पादन का ८७.५%) क्रमशः ६४ करोड़ टन रही थी। प्रति व्यक्ति दैनिक उपलब्धि १९६६-६७ तथा १९६७-६८ में तदनुसार १४ औंस तथा १६.१ औंस रही। लेकिन १९६७-६८ की उपलब्धि १९६०-६१, १९६१-६२ तथा १९६४-६५ की प्रति व्यक्ति उपलब्धि से भी कम थी।

अभाव है। आर्थिक विकास के फलस्वरूप भारतीय जनता की आय में वृद्धि होगी और यह आवश्यक है कि इससे उत्पन्न खाद्यान्न की अतिरिक्त मांग को पूर्ति हेतु आवश्यक कदम उठाए जाएं। इसके अलावा प्रतिवर्ष १ करोड़ २० लाख अतिरिक्त व्यक्तियों के लिए भी खाद्यान्न की व्यवस्था हमें करनी होगी।

### खाद्य समस्या का गुणात्मक पक्ष :

अर्थशास्त्र के विद्यार्थी यह भली-भाँति जानते हैं कि मनुष्य की आधारभूत आवश्यकताओं में कार्यक्षमता रक्षक वस्तुएँ भी सम्मिलित की जाती हैं। अनाज हमारे लिए जीवन रक्षक जरूरत है परन्तु इसके अतिरिक्त अपनी कार्यक्षमता बनाए रखने के लिए हमें चिकनी वस्तुएँ, खनिज, विटामिन तथा अन्य पौष्टिक तत्वों की भी जरूरत होती है। दुर्भाग्य से भारत में इन पौष्टिक तत्वों की समुचित पूर्ति नहीं हो पाती।

विश्व कृषि तथा खाद्य संगठन (FAO) ने अनुमान किया है कि साधारणतया प्रत्येक व्यक्ति को (सभी आयु वर्गों का औसत) अपने दैनिक भोजन में २१०० कैलोरी की जरूरत होती है। काम करने वाले व्यक्तियों को २८०० से ३२०० कैलोरी प्रतिदिन प्राप्त होना चाहिए। इनमें अनाज, दालें, चिकनाई, खनिज, तथा विटामिन सभी की मनुष्य के लिए मात्रा मिलना आवश्यक है। भारत में पौष्टिकता सलाहकार परिषद् ने अनुमान किया है कि एक भारतीय को १४ औंस अनाज, ३ औंस दालें, १० औंस सब्जी, २ औंस घी व तेल, १० औंस दूध, ४ औंस मछली-मांस या अंडे, ३ औंस फल तथा २ औंस शकर की जरूरत है। जहाँ तक अनाज का प्रश्न है, भारत में आवश्यकता से कम अनाज का उपभोग होने पर भी औसत उपभोग विश्व में सर्वाधिक है। परन्तु तथ्य यह है कि अन्य तत्व न मिलने के कारण ही भारतीय नागरिक अधिक अनाज खाता है।

डा० मुख्तात्म ने बताया है कि भारतीय नागरिकों को जितने पौष्टिक तत्व मिलना चाहिए, अपने आहार में उनकी अपेक्षा उन्हें बहुत कम मिल पाते हैं।<sup>1</sup> यह समस्या विशेष रूप से पिछड़े हुए राज्यों में अधिक गम्भीर है। पंजाब, मध्यप्रदेश, पश्चिमी बंगाल व मद्रास में पौष्टिक तत्व अन्य राज्यों की अपेक्षा अधिक उपलब्ध होते हैं। (देखिए मुख्तात्म—पूर्व उद्धृत पृष्ठ १३१)

इस प्रकार भारतीय जनता को न तो पर्याप्त मात्रा में भोजन मिलता है और न ही उस भोजन में सामान्यतः पर्याप्त पौष्टिक तत्वों की उपलब्धि हो पाती है। धन व आय के वितरण की विषमता के कारण देश के अधिकांश नागरिकों को औसत मात्रा से भी कम आहार मिल पाता है।

### खाद्य समस्या का प्रशासनिक पक्ष

खाद्य समस्या के प्रशासनिक पक्ष के अन्तर्गत हम देश में उपलब्ध खाद्यान्नों के वितरण को लेते हैं। जैसा कि हम जानते हैं भारत के विभिन्न राज्यों में जनसंख्या का वितरण एक सा नहीं है और न ही खाद्यान्नों का प्रति व्यक्ति उत्पादन सभी राज्यों में समान है। यही कारण है कि केरल, असम, गुजरात व बिहार सदैव अभावग्रस्त राज्य बने रहते हैं जबकि पंजाब, आंध्रप्रदेश, महाराष्ट्र आदि राज्यों में अनाज का अतिरिक्त रहता है। यह अतिरिक्त अथवा अभाव की समस्या कृषि उत्पादन की वृद्धि दरों की असमानता के कारण और भी विकट होती जाती है।

चूंकि प्रकृति ने स्वयं भूमि की उर्वराशक्ति में भिन्नता रखी है, कृषि उत्पादन बढ़ने पर अतिरिक्त वाले राज्यों में खाद्यान्न की उपलब्धि बढ़ती जाती है और अभाव वाले राज्य और अभावग्रस्त हो जाते हैं। प्रश्न है इस स्थिति में खाद्यान्न का सन्तुलित वितरण किस प्रकार किया जाय ? यदि राज्य इस दिशा में विवेकपूर्ण नीति नहीं बनाए तो एक ही अनाज के मूल्य विभिन्न राज्यों में भिन्न होंगे। दूसरी ओर सरकार यदि सन्तुलित वितरण का दायित्व स्वयं लेती है तो इससे स्वार्थी

1 See Feeding India's Growing Millions (Asia) 1965 p. 41. आवश्यक प्रोटीन का ८५%, लोहे का ७०%, चिकनाई का ३०%, चूने का ४०%, विटामिन ए का १५%, तथा विटामिन सी व डी का नगण्य अनुपात एक औंसत भारतीय नागरिक को प्राप्त होता है। विटामिन बी, बी-२ तथा बी-१२ का अभाव भी यहाँ एक आम बात है।

तत्वों को प्रतिफल दिशा में कार्य करने का अवसर मिलता है और वे अनाज का "कृत्रिम अभाव" उत्पन्न कर देते हैं। सरकार अथवा प्रशासन द्वारा प्रभावपूर्ण ढंग से खाद्यान्न का सन्तुलित वितरण करना तभी सम्भव हो सकता है जबकि सरकार का अनाज के व्यापार व मूल्यों पर कठोर नियन्त्रण हो और जैसा कि हम जानते हैं, प्रजातन्त्र के अन्तर्गत यह एक दुर्लभ कार्य है।

अस्तु, खाद्य समस्या का एक पक्ष प्रशासनिक भंग है। प्रशासनिक नीति के असफल होने का ही यह परिणाम है कि खाद्यान्न की उपलब्धि विभिन्न राज्यों में बराबर विपन्न बनी हुई है।<sup>1</sup>

उपरोक्त तथ्यों से यह तो स्पष्ट हो चुका है कि भारत में खाद्य समस्या एक गम्भीर समस्या है। अब हमें यह देखना है कि भारत की वर्तमान खाद्य समस्या के कारण क्या हैं तथा इस दिशा में सरकार की क्या नीति रही है ?

### खाद्य समस्या के कारण

(१) जनसंख्या की वृद्धि—जैसा कि हमने पिछले अध्याय में स्पष्ट किया है, भारत की जनसंख्या पिछले बीस वर्षों में २४% से २६% की वार्षिक दर से बढ़ा है। कुल मिलाकर पिछले कुछ वर्षों से १२ करोड़ व्यक्ति देश में हर वर्ष बढ़ जाते हैं। यदि खाद्यान्न का उपभोग करने वाले व्यक्तियों की वृद्धि जनसंख्या की वृद्धि का ७०% भी हो तब भी ८४-८५ लाख व्यक्तियों के लिए अतिरिक्त भोजन की हमें व्यवस्था करना पड़ रही है। यदि प्रति व्यक्ति खाद्यान्न का औसत उपभोग (वार्षिक) १४० किलोग्राम हों तो लगभग १२५ करोड़ टन अतिरिक्त खाद्यान्न की हमें प्रतिवर्ष आवश्यकता होती है।

१९२० तक भारत की जनसंख्या धीमी गति में तथा खाद्यान्न का उत्पादन उसकी तुलना में अधिक गति में बढ़ा था। परन्तु १९२० से १९४९ के बीच जनसंख्या की वृद्धि पर ०.८% रही जबकि खाद्यान्न का उत्पादन ०.२५% की दर से बढ़ा। यह सही है कि इसके बाद विशेष रूप से पिछले ४-५ वर्षों में हरी क्रांति के कारण खाद्यान्न के उत्पादन की दर जनसंख्या की अपेक्षा अधिक हो गई है, फिर भी पहने में चले आ रहे अभाव को हरी क्रांति दूर करने में सफल नहीं हो सकी है।

डा० लुई पार्लिंग ने १९६७ में दिल्ली में आज़ाद मेमोरियल लेक्चर के दौरान कहा था कि यदि भारत को खाद्य संकट में मुक्ति पानी है तो यहाँ उत्पादन बढ़ाने के साथ-साथ १२ वर्ष में जनसंख्या की अधिकतम वृद्धि ५ करोड़ हानी चाहिए।

वस्तुतः जनसंख्या की वृद्धि ही हमारे खाद्य संकट का मुख्य कारण है। एक अनुमान के अनुसार १९७६ तक भारत की जनसंख्या ६३ करोड़ होगी तथा इसके लिए कुल १३ करोड़ टन खाद्यान्न की आवश्यकता होगी। वर्तमान ६५ करोड़ टन के स्तर को यदि १३ करोड़ टन तक नहीं बढ़ाया गया तो निश्चय ही खाद्य संकट और गम्भीर हो सकता है। अतः जनसंख्या पर नियन्त्रण होना अत्यन्त आवश्यक है।<sup>2</sup>

(२) खाद्यान्न उत्पादन की अनिश्चितता—भारतीय कृषि मानसून का एक जुड़ा है। १९६४-६५ की रिकॉर्ड फसल के बाद दो वर्षों में प्रकृति के प्रतिकूल रहने से खाद्यान्न के उत्पादन में काफी कमी हुई। दूसरी तरफ जनसंख्या की वृद्धि जारी रही और फसल खाद्यान्न का गम्भीर

1 यद्यपि सरकार की सहानुभूतिपूर्ण नीति के फलस्वरूप केरल विहार तथा अन्य अभावग्रस्त राज्यों में प्रति व्यक्ति खाद्यान्न की उपलब्धि बढ़ी है तथापि अन्तर्प्रान्तीय विषमता अब भी काफी है। १९६५ में केरल में प्रति व्यक्ति दैनिक उपलब्धि ११४ औंस थी। विहार व आसाम में क्रमशः ११९ औंस तथा १३२ औंस की प्रति व्यक्ति उपलब्धि थी। दूसरी ओर उसी वर्ष पंजाब में प्रति व्यक्ति दैनिक उपलब्धि १८३ औंस व राजस्थान में १६ औंस प्रति व्यक्ति प्रति दिन थी। देखिए M. L. Dantwala (Food Policy : displaced criticism—Times of India, February 10, 1966

2. See R. B. I. Bulletin, January, 1967

संकट हम देखना पड़ा। १९६७-६८ खाद्यान्न उत्पादन की दृष्टि से थोड़ा बर्ष था और उस बर्ष ९.५ करोड़ टन उत्पादन होने के बाद यह आशा बनी थी कि १९६८-६९ में उत्पादन १० करोड़ टन से अधिक होगा, परन्तु आर्थिक सर्वेक्षण (Economic Survey) १९६८-६९ के द्वारा इस अनुमान को मौसम के आधार पर संशोधित करके ९.६ करोड़ टन कर दिया गया।

(३) राजनैतिक कारण<sup>१</sup>—प्रकृति की अनिश्चितता के अतिरिक्त खाद्यान्नो के उत्पादन सम्बन्धी अनुमान वास्तविकता की अपेक्षा राजनीति पर भी आधारित प्रतीत होते हैं। पिछले कुछ वर्षों से राज्य सरकारें केन्द्रीय सरकार को उत्पादन सम्बन्धी जो अनुमान भेजती हैं वे वास्तविक स्तर से कम के अनुमान होते हैं। इसका कारण यह है कि आयातित अनाज में से प्रत्येक राज्य सरकार अधिक से अधिक अंश लेने का प्रयास करती है और इसके लिए उत्पादन का सही अनुमान केन्द्रीय सरकार को बताना उनके लिए आत्मघाती हो सकता है। यही कारण है कि खाद्यान्न का वास्तविक उत्पादन पर्याप्त होने पर भी राजनैतिक कारणों से खाद्य संकट को बनाए रखा जाता है।

(४) फसलों की क्षति—राष्ट्रीय व्यावहारिक आर्थिक शोध परिषद का अनुमान है कि भारत में कुल खाद्यान्नो का १५% भाग कीड़े-मकोड़ों, टिड्डियों व चूहों द्वारा खेत में ही खा लिया जाता है। १०% अक्ष गोदामों में कीड़ों द्वारा नष्ट कर दिया जाता है। इस प्रकार २५% खाद्यान्न अनावश्यक रूप से बर्बाद हो जाता है। यदि पशु खाद्य, बीज आदि के लिए १२.५% अक्ष पृथक कर दिया जाय तो कुल फसल का २/३ से भी कम मानवीय उपभोग हेतु उपलब्ध हो पाता है।<sup>२</sup> दुर्भाग्य से हमारे पौध संरक्षण के कार्यक्रम पूर्णरूपेण सफल नहीं हो पा रहे हैं और फसलस्वरूप १५०० करोड़ रुपए की फसल कीड़े व चूहों की भेंट चली जाती है।

(५) खाद्यान्नो की माँग की आय-लोच—भारत में खाद्यान्नो की आय-लोच ०.७ से ०.८ अनुमानित की गई है। फलस्वरूप जैसे-जैसे आर्थिक विकास के फलस्वरूप प्रति व्यक्ति आय बढ़ी है, खाद्यान्नो की माँग में भी काफी वृद्धि हुई है। विशेष रूप से गेहूँ व धान जैसे उत्तम अनाजों की माँग में अपेक्षाकृत वृद्धि अधिक हुई है और इन्हीं का अभाव अधिक अनुभव किया गया है। धीरे-धीरे मदालगी का अनुमान है कि आय में वृद्धि के फलस्वरूप उत्पादन वृद्धि दर की अपेक्षा माँगों में खाद्यान्नो की माँग की वृद्धि ऊँची रही है। यह वृद्धि १९६०-६१ से औसतन ४% रही है जबकि उत्पादन में ३.४% प्रति वर्ष की दर से वृद्धि हुई है।<sup>३</sup> शहरों में इसके विपरीत माँग की आय-लोच कम होने के कारण शहरीकरण के बावजूद खाद्यान्न की माँग का क्रम इतना अधिक नहीं रहा।

(६) समस्या से अनभिज्ञता—एडवर्ड मैसन तथा थियोडोर शुल्जी ने भारत के खाद्य संकट का एक कारण यह भी बताया है कि १९६४-६५ तक भारत की जनता तथा सरकार ने इस समस्या को गम्भीरतापूर्वक लिया ही नहीं। जिस सरलता से भारत को अमरीका से P.L ४८० का अनाज मिलता रहा है, उसके कारण कभी यहाँ स्वावलम्बन की ओर अल्पकाल में ही बढ़ने का प्रयास नहीं किया गया।

(७) कृषि मूल्यों की अस्थिरता—जिन देशों में खाद्यान्नो का उत्पादन प्रगतिशील दर से बढ़ रहा हो वहाँ कृषकों को न्यूनतम मूल्यों की घोषणा द्वारा आश्वस्त किया जाता है। संयुक्त राज्य अमरीका, इंग्लैंड, कनाडा आदि देशों में ऐसा किया जाता रहा है। भारत में न्यूनतम मूल्य राज्य द्वारा अनाज की खरीद हेतु घोषित किए जाते हैं पर वे इतने पर्याप्त नहीं होते कि कृषकों को, उपज सरकार को बेचने की प्रेरणा प्राप्त हो। साथ ही ये मूल्य कृषकों को अधिक उत्पादन करने की प्रेरणा भी नहीं दे पाते। अन्य शब्दों में खाद्यान्नो के मूल्य उत्पादन के स्तर को प्रभावित नहीं कर पाते। उल्टे इस प्रकार के प्रमाण मिल रहे हैं कि खुले बाजार में मूल्य बढ़ने पर कृषक कम अनाज बेचने को लाते हैं। डॉ० सी० एच० हनुमतराव ने ठीक ही कहा है कि भारत में खाद्यान्नो के मूल्य बढ़ने पर भी उत्पादन-वृद्धि के लिए अनुकूल मुंबिधाएँ उपलब्ध नहीं हो पा रही हैं—उत्पत्ति के साधनों का अभाव है और उनमें से अनेक की (उर्वरकों व उत्तम बीज) कीमतें

1. See Politics of Food Estimates, Times of India May 4, 1968.

2. See Eastern Economist. Annual Number 1969

3. See R.B.I. Bulletin January, 1967



वहुत ऊंची हैं। फलतः खाद्यान्नों का उत्पादन नहीं बढ़ पा रहा है। जरूरत इस बात की है कि मूल्य में वृद्धि के साथ ही उत्पादन की वृद्धि हलु भी पूरे साधन जुग दिए जाए।<sup>1</sup>

(८) उपभोक्ताओं, उत्पादकों तथा व्यापारियों द्वारा अन्न का सचय—अभाव अभाव का जन्म देता है। अन्य शब्दों में खाद्य समस्या का मनोवैज्ञानिक पक्ष भी है। जब अनाज की कमी का अनुभव होता है तो एक ओर उत्पादक एवं व्यापारी अधिक लाभ कमाने के लिए अनाज का सचय करने लगते हैं तो दूसरी ओर उपभोक्ता भविष्य को अधिक सुरक्षित बनाने के लिए अधिक अनाज खरीदने का प्रयास करते हैं। फलतः एक ओर पूर्ति में कमी होती है और दूसरी ओर माँग में वृद्धि हो जाती है तथा समस्या की गम्भीरता बढ़ जाती है। एक छोटा सा उदाहरण इस तथ्य को स्पष्ट कर सकता है। १९५०-५१ व १९६६-६७ के बीच खाद्यान्न का उत्पादन ४४% बढ़ा जबकि जनसंख्या की वृद्धि ३३% रही। १९६७-६८ में १९६६-६७ की अपेक्षा खाद्यान्न का उत्पादन ३०% अधिक था और जनसंख्या अनुमानतः २% बढ़ी। १९६७-६८ तथा १९६८-६९ के श्रेष्ठ वर्षों में भी १९६७ की अपेक्षा खाद्यान्नों के मूल्य में नाम मात्र की कमी हुई है।<sup>2</sup> मूल्यों की यह वेलोच प्रवृत्ति इसलिए है कि उत्पादन बढ़ने पर भी उपभोक्ताओं को अधिक मात्रा में खुले बाजार में अनाज नहीं मिल पाता।

### सरकार की खाद्य नीति

डा० राजकृष्ण ने अपन पूर्व उद्धृत रूप में सरकार की खाद्य नीति के चार प्रमुख उद्देश्य बनाए हैं :

(अ) प्रति व्यक्ति खाद्यान्न की उपलब्धि में निरन्तर वृद्धि (आ) जनता विशेष रूप से निम्न आय वाले वर्गों, को उचित मूल्य पर खाद्यान्न का वितरण (इ) अतिरिक्त का सामाजिकरण अर्थात् सरकार द्वारा बाजार में आने वाले खाद्यान्नों की अधिकाधिक खरीद एवं विभिन्न व्यवस्था, तथा (ई) आत्मनिर्भरता।

हम आगे के पृष्ठों में यह देखने का यत्न करेंगे कि किन सीमा तक भारत सरकार इन उद्देश्यों की प्राप्ति में सफल रही है। परन्तु इसके पूर्व हम यह बताना उचित समझते हैं कि सरकार ने खाद्य संकट के हल हेतु अनेक उपाय समानान्तर रूप में अपनाए हैं। प्रथम, खाद्यान्न के अभाव को तुरत दूर करने हेतु आयात द्वारा पूर्ति का बढाया गया है। साथ ही, देश में उत्पन्न अनाज का संग्रह करके इसे सन्तुलित रूप से विभिन्न राज्यों में वितरित करने का प्रयास किया गया है। तीसरे, खाद्यान्नों का उत्पादन तीव्र गति से बढ़ाने हेतु सुविधाएँ उपलब्ध की गई हैं। हम पहले राज्य द्वारा किए गए इन्हीं प्रयासों की समीक्षा प्रस्तुत करेंगे।

#### सरकार द्वारा खाद्यान्न का आयात

अध्याय के प्रारम्भ में ही यह बताया जा चुका है कि यदि देश में खाद्यान्न का उत्पादन माँग की अपेक्षा कम हो तो उसकी पूर्ति आयात के द्वारा की जाती है। स्वतन्त्रता के बाद में ही हमें अनाज का आयात करना पड़ा। १९४८, १९४९ व १९५० में भारत को काफी मात्रा में खाद्यान्न का आयात करना पड़ा क्योंकि अपेक्षाकृत अधिक उपजाऊ क्षेत्र पाकिस्तान में चले गए थे। इन तीन वर्षों में कुल मिलाकर ७३ लाख टन अनाज का आयात किया गया।

पंचवर्षीय योजनाओं की अवधि में भी काफी मात्रा में खाद्यान्न का आयात करना पड़ा क्योंकि जैसा कि पहले बताया जा चुका है १९५४ तथा १९५६ के अनाज अन्वय वर्ष खाद्यान्नों की उपलब्धि की दृष्टि में काफी प्रतिकूल रहे थे। अग्र तालिका बताती है कि १९५१ से १९६८ तक की नियोजित अवधि में भारत ने कितने खाद्यान्न का आयात किया।<sup>3</sup>

- 1 C H Hanumant Rao Incentive Price for Farm Produce, Economic Times November 14, 1967
- 2 See Economic Survey 1968-69
- 3 See (a) Currency & finance Report 1967-68, (b) Economic Survey 1968-69 and (c) Bulletin of Food Statistics 1966 1967 and 1968

## खाद्यान्न का आयात (मिलियन टन में)

वर्ष	आयात
१९५१	६.६
१९५२	६.३
१९५३	३.४
१९५४	१.९
१९५५	०.१
१९५६	०.१
१९५७	०.४
१९५८	०.७
१९५९	२.३
१९६०	१.७
१९६१	०.६
१९६२	०.६
१९६३	०.९
१९६४	१.७
१९६५	४.५
१९६६	५.५
१९६७	५.९
१९६८ (अनुमानित)	६.८

अनुमानत उक्त १८ वर्षों की अवधि में भारत ने लगभग २७०० करोड़ रुपए के खाद्यान्न विदेशों में प्राप्त किए। केवल १९६७-६८ में भारत ने ५१८ करोड़ रुपए के खाद्यान्नो का आयात किया था।

यह उल्लेखनीय है कि १९६८ के अंत तक केवल अमरीका से २९६ करोड़ डालर का गेहूँ (मात्रा ४८ करोड़ टन) २६.४ करोड़ डालर की मक्का (मात्रा ५२ लाख टन) तथा २१ करोड़ डालर का चावल (मात्रा १७.५ लाख टन) प्राप्त करने के समझौते किए गए। इसमें से सितम्बर, १९६८ तक ४५४ करोड़ टन गेहूँ, ५०.५ लाख टन मक्का तथा १७.६ लाख टन चावल भारत पहुँच चुका था।<sup>1</sup> वस्तुतः भारत सरकार को P.L. ४८० के अंतर्गत खाद्यान्न का आयात अमरीका से करने में सबसे बड़ा लाभ यह है कि लगभग ८०% राशि अमरीकी सरकार भारत में ही या तो दूतावास और अन्य संस्थाओं के माध्यम से खर्च कर देती है या आर्थिक विकास हेतु ऋण अथवा अनुदान के रूप में प्रदान कर देती है।

परन्तु अमरीका पर भारत की खाद्य समस्या के हल हेतु इतनी अधिक निर्भरता आत्मघाती हो सिद्ध हुई है। समय-समय पर अमरीका की सरकार का रुख कठोर हुआ है और खाद्य संकट की गम्भीरता को देखते हुए हमें उसका राजनैतिक दबाव सहन करना पडा है। वस्तुतः खाद्यान्न का इतना अधिक आयात करने के लिए हमारे पास पर्याप्त विदेशी विनिमय नहीं है और इसीलिए हम अमरीका पर आश्रित हैं जो तुरन्त हमसे भुगतान नहीं चाहता और पर्याप्त मात्रा में अनाज अनुदान के रूप में दे देता है।

सरकार द्वारा अनाज का संग्रह तथा वितरण

राजानिय तथा मूल्य नियंत्रण के माध्यम से द्वितीय महायुद्ध काल से लेकर १९४७ तक अनाज के संतुलित वितरण का प्रयास किया गया। परन्तु इसके बाद काफी समय तक राज्य द्वारा व्यापक स्तर पर खाद्यान्नो के वितरण का कोई प्रयास नहीं किया गया।

1. Fact Sheet No. 19 (U.S. Eco. Assistance to India, June 1951 to January, 1969) pp. 3-4 & 24.

फिर भी विभिन्न राज्यों में अनियमित रूप से राज्य सरकारों द्वारा अन्न की खरीद तथा वितरण जारी रहा। केन्द्रीय सरकार द्वारा नियमित रूप से सग्रह १९५७ से प्रारम्भ हुआ है। १९४८-५६ की अवधि में राज्य सरकारों ने लगभग २३ मिलियन टन खाद्यान्न का सग्रह किया। साथ ही इस अवधि में केन्द्रीय सरकार ने आयात किए गए स्टॉक में से भी ३४ लाख टन खाद्यान्न राज्यों की जनता हेतु दिया। कुल मिलाकर नौ वर्ष की उक्त अवधि में ४६ मिलियन टन खाद्यान्न केन्द्र व राज्य सरकारों द्वारा वितरित किया गया।

द्वितीय पञ्चवर्षीय योजनाकाल में खाद्यान्नो का अभाव अधिकाधिक अनुभव किया गया और इसके लिए राज्य सरकारों के साथ-साथ केन्द्रीय सरकार को भी खाद्यान्नो का काफी अधिक सग्रह एवं वितरण करना पड़ा। द्वितीय तथा तृतीय योजनाओं की अवधि में राज्य द्वारा (केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों को मिलाकर) खाद्यान्नो का सग्रह तथा वितरण का विवरण निम्न तालिका में प्रस्तुत है <sup>1</sup>

### राज्य द्वारा खाद्यान्नो का सग्रह तथा वितरण (हजार टन)

वर्ष	प्रारम्भिक स्टॉक	सग्रह	आयात	योग	वितरण	वर्ष के अन्त में स्टॉक
१९५६	९२१	३७	१४४३	२४०१	२०८२	३१९
१९५७	३१९	२९५	३६११	४२२५	३०५०	११७५
१९५८	११७५	५२६	३१८५	४८८६	३९८०	९०६
१९५९	९०६	१८०६	३८५०	६५६२	५१६४	१३९८
१९६०	१३९८	१२७५	५०६५	७७३८	४९३७	२८०१
१९६१	२८०१	५४१	२२७१	६६१३	३९७७	२६३६
१९६२	२६३६	४७९	१५३१	६६४६	४३६५	२२८१
१९६३	२२८१	७५०	४४०६	७४२७	५१७८	२२५९
१९६४	२२५९	१४३०	५९९२	९६८१	८६६५	१०१६
१९६५	१०१६	४०३१	७१११	१२१५८	१००७९	२०७९
१९६६	२०७९	४००९	१०२०५	१६२९३	१४०७७	२२१६

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि १९५६ के बाद प्रगतिशील रूप से खाद्यान्नो के सग्रह एवं वितरण में राज्य का योगदान बढ़ा है। १९६६ में १४ मिलियन टन खाद्यान्नो का वितरण राज्य द्वारा देश के विभिन्न भागों में किया गया। इसमें से ४० लाख टन देश के विभिन्न भागों में सग्रहित खाद्यान्न थे।

१९६७ व १९६८ में क्रमशः १३ मिलियन टन तथा १०.५ मिलियन टन खाद्यान्नो का वितरण जनता में किया गया। परन्तु राज्य द्वारा खाद्यान्नो की खरीद व वितरण में निरन्तर घाटा हो रहा है। १९६७-६८ में यह घाटा ९४.७ करोड़ रुपये का था।<sup>2</sup>

जैसा कि स्पष्ट है, खाद्यान्नो के वितरण हेतु हमें आयात के अतिरिक्त आंतरिक सग्रह पर भी निर्भर रहना पड़ता है। सग्रह की नीति को सफल बनाने हेतु सरकार ने निम्न कदम उठाए हैं :

(अ) खाद्य क्षेत्रों का निर्माण—खाद्य क्षेत्र के अन्तर्गत अनेक राज्यों के भौगोलिक क्षेत्र को मिलाकर एक क्षेत्र का निर्माण किया गया है। इस प्रकार के अनेक क्षेत्र गेहूँ व चावल के लिए निर्मित किए गए हैं। यहाँ यह बताना उचित होगा कि एक क्षेत्र में अतिरिक्त तथा अभाव दोनो प्रकार के राज्यों को सम्मिलित किया जाता है, तथा अनाज विशेष का आवागमन क्षेत्र के भीतर स्वतंत्र रूप से किया जा सकता है। राज्य सरकार यदि चाहे तो मोटे अनाजों के आवागमन पर पाबन्दी लगा सकती है परन्तु चावल तथा गेहूँ के सम्बन्ध में केन्द्रीय खाद्य मन्त्रालय की नीति का ही अनुगमन अनिवार्य है।

1. Raj Krishna op cit. table 10

2. Economic Times, May 17, 1969.

खाद्य क्षेत्रों के निर्माण द्वारा यह आशा व्यक्त की गई थी कि सरकार अतिरिक्त वाले क्षेत्र में अनाज का संग्रह सरलतापूर्वक कर सकेगी। अर्थशास्त्रियों, विशेषकर डा० के० एन० राज, खुसरो, राजकृष्ण आदि ने क्षेत्रीय व्यवस्था का विरोध किया है तथापि अतिरिक्त वाले राज्यों में जनता की कम कीमत पर खाद्यान्न मितते रहे इस दृष्टि से राज्य सरकारें खाद्य क्षेत्रों को जारी रखना चाहती हैं।

(आ) भारतीय खाद्य निगम की स्थापना—भारतीय खाद्य निगम का प्रारम्भ जनवरी, १९६५ से १०० करोड़ रुपये की पूँजी से किया गया। इस निगम की स्थापना का उद्देश्य खाद्यान्नों का संग्रह तथा उसके वितरण की व्यवस्था करना है। प्रो० दातवाला के कथनानुसार खाद्य निगम सरकार की खाद्यनीति को कार्यान्वित करने वाली राजकीय संस्था है।<sup>1</sup> निगम अतिरिक्त खाद्यान्न वाले राज्यों में अनाज की खरीद करता है तथा इसके लिए प्रतिनिधियों की नियुक्ति की जाती है। यही कार्य राज्य खाद्य निगमों का भी है। इस दिशा में सहकारी विपणन समितियों का सहयोग विशेष रूप से लिया जाता है।

१९६५, १९६६, १९६७ व १९६८ में खाद्य निगम ने विभिन्न संस्थाओं व प्रतिनिधियों के माध्यम से १४ लाख टन, ४० लाख टन, ४४७ लाख टन तथा ६६ लाख टन खाद्यान्न का संग्रह किया।<sup>2</sup>

परन्तु यहाँ यह बताना उचित होगा कि १९५१; तथा १९५२ में तो सरकार ने वास्तविक उत्पादन का क्रमशः ८% व ७२% संग्रह किया था पर उसके पश्चात् सरकार द्वारा संग्रहित खाद्यान्नों का अनुपात तेजी से घटता गया। १९६४ में भी यह अनुपात २% था। परन्तु खाद्य निगम की स्थापना के प्रथम वर्ष में वास्तविक उत्पादन (कुल उत्पादन का ८७.५%) का ५२% संग्रहित किया गया। १९६६, १९६७ व १९६८ में यह अनुपात क्रमशः ६.४%, ६.९% तथा ७.९% रहा।

(इ) खाद्यान्नों के संग्रह-मूल्य (Procurement Prices)—यह ऊपर बताया जा चुका है कि अनाज का संग्रह किसी न किसी रूप में स्वतंत्रता के बाद से होता रहा है। १९६३ तक इस सम्बन्ध में देश-व्यापी स्तर पर कोई मूल्य नीति नहीं थी। १९६४ में कृषि मूल्य आयोग की स्थापना की गई। यह आयोग तभी से रबी तथा खरीफ की फसलों (विशेष रूप से चावल, घान, ज्वार, बाजरा, मक्का, तथा गेहूँ) के संग्रह मूल्य फसल के बाजार में आने से काफी समय पूर्व ही घोषित कर देता है। वस्तुतः कृषि-मूल्य आयोग फसल विशेष के उत्पादन सम्बन्धी अनुमान लेकर न्यूनतम मूल्यों की घोषणा करता है। यदि फसल काफी अच्छी होने की आशा हो तो घोषित मूल्यों में कमी की जा सकती है अलग-अलग खाद्य क्षेत्रों के लिए संग्रह मूल्य भी अलग-अलग होते हैं। यही नहीं अनाज की किस्मों के आधार पर भी मूल्यों की घोषणा की जाती है। वस्तुतः संग्रह मूल्यों की घोषणा कृषकों के हितों की रक्षार्थ की जाती है एवं इनके माध्यम से उन्हें न्यूनतम प्रतिफल के लिए आश्वासित कर दिया जाता है।

१९६६-७० की संग्रह नीति—खाद्यान्नों के संग्रह हेतु १९६९-७० में गेहूँ के संग्रह मूल्य (Procurement prices) १९६८-६९ की भाँति ७६ रुपये प्रति क्विंटल रखे गये हैं जबकि ऊँची बवालिटो के गेहूँ का संग्रह मूल्य ५ रुपये प्रति क्विंटल बढ़ाकर ८१ रुपये कर दिया गया है। ९ मई, १९६९ से गेहूँ का निर्गमन-मूल्य (Issue price) ७८ रुपये कर दिया गया है। उत्तरी गेहूँ क्षेत्र को बड़ा बनाया गया है तथा अब इसमें उत्तर प्रदेश, बिहार, मध्यप्रदेश, राजस्थान, पंजाब, हरियाणा, जम्मू व काश्मीर, चंडीगढ़, हिमाचल, दिल्ली तथा कलकत्ता शहर को छोड़कर, पश्चिमी बंगाल सम्मिलित है।

1 M. L. Dantwala : Problem of Buffer Stock (Review of Agriculture in the Economic & Political Weekly March 29, 1969)

2 Economic Survey 1968-69 (Table 1. 10) ये सब आँकड़े कृषि वर्ष (सितम्बर-अगस्त) के हैं।

सरकार को आशा है कि इन सब उपायों द्वारा खाद्यान्न के सग्रह की नीति को सरलतापूर्वक कार्यान्वित किया जा सकेगा।

**बफर स्टॉक**—सरकार की साद्य नीति में बफर स्टॉक का एक विशिष्ट महत्व है। बफर स्टॉक अर्थात्सावनी उस स्टॉक को मानते हैं जो अन्न मौसमी (Inter seasonal) मूल्यों में उतार-चढ़ाव को रोकने में प्रयुक्त किया जा सके। उदाहरण के लिए गेहूँ का खुले बाजार में अभाव हो तथा तदनुसार मूल्यों में वृद्धि की आशंका हो तो बफर स्टॉक का उपयोग पूति बढ़ाने में किया जा सकता है। यदि फसल अच्छी होने पर आयात काफी हो और मूल्यों के गिरने की आशंका हो तो बफर स्टॉक को बढ़ाया जा सकता है। इसीलिए इसे सुरक्षित स्टॉक भी कहा जा सकता है।

कुछ ही समय पूर्व (नवम्बर, १९६८) बंगलौर में हुई अर्थशास्त्रियों की गोष्ठी में यह बताया गया कि यद्यपि गफर स्टॉक का उद्देश्य मूल्यों में अनाज विशेष की मांग व पूति के असंतुलन से उत्पन्न उतार-चढ़ाव को रोकना है, फिर भी मूल्यों को कम करने में इसकी व्यावहारिक सफलता कम होती है। सम्भव है मूल्य कम करने के लिए राज्य द्वारा निर्गमित सारा स्टॉक भी सफल न हो।

भारत के सर्द्ध में बफर स्टॉक कितना हो यह निश्चित रूप से नहीं कहा जा सकता। परन्तु यदि १९४९-५० से १९६४-६५ तक के खाद्यान्नों के उत्पादन के वार्षिक परिवर्तनों (वृद्धि व कमी) को देखा जाय तो ये ४ से ९% तक रहे हैं। अस्तु प्रति व्यक्ति दैनिक आवश्यकता को देखते हुए यदि ४ ३ मिलियन टन खाद्यान्नों का बफर स्टॉक रखा जा सके तो मूल्यों को स्थिर रखने में काफी सहायता मिल सकती है।

परन्तु प्रशासनिक और अन्य कारणों से बफर स्टॉक तथा कार्यान्वित स्टॉक (जिसमें से राज्य सरकारों को खाद्यान्न वितरण हेतु नियमित रूप से दिए जाते हैं) को अलग-अलग रखना सम्भव नहीं हो पा रहा है। यही कारण है कि प्रारम्भिक स्टॉक १९४८ से १९६६ तक (केवल १९६१ को छोड़कर) २ मिलियन टन से अधिक नहीं रहा।

खाद्य नीति का दीघकालीन हल उत्पादन वृद्धि में निहित है। इस दिशा में पिछले ४-५ वर्षों से ऊँची उपज वाले बीजों का जिम रूप में उपयोग बढ़ाए जाने के प्रयास हो रहे हैं वे सराहनीय हैं। सिंचाई, उर्वरकों तथा अन्य उपकरणों तथा पूँजी की उपलब्धि को बढ़ाकर सरकार खाद्यान्नों का उत्पादन बढ़ाने का प्रयास कर रही है।

**चतुर्थ योजना एवं खाद्यान्न का उत्पादन :**

१९६८-६९ में खाद्यान्नों का अनुमानित उत्पादन ६९८ करोड़ टन था जिसे १९७३-७४ तक बढ़ाकर १२९ करोड़ टन करने का लक्ष्य रखा गया है। उत्पादन के इस स्तर को प्राप्त करने के लिए उर्वरकों की उपलब्धि को बढ़ाने का प्रयास किया जा रहा है। पौध संरक्षण के कार्यक्रमों को ८ करोड़ हैक्टर क्षेत्र तक बढ़ा दिया जाएगा। ऊँची उपज वाले बीजों का क्षेत्र २४ करोड़ हैक्टर तक बढ़ाने की आशा है।

**सरकार की खाद्य नीति की समीक्षा<sup>१</sup>**

सर्व प्रथम हम यह देखना चाहेंगे कि सरकार की खाद्य नीति किस सीमा तक पूर्व उद्घृत चार उद्देश्यों को पूरा कर सकी है? सर्व प्रथम हम प्रति व्यक्ति खाद्यान्नों की

- 1 Based on M. L. Dantwala's article (Economic & Political Weekly-Review of Agriculture, March 29, 1969)
- 2 Yojana—April 20, 1969 p 14
- 3 (a) Based mainly on the Dr V. M. Dandekar's lecture delivered at Rural Institute, Udaipur in February, 1968 and  
(b) Dr. Raj Krishna op cit  
(c) K. N. Raj article "Food Shortage" Times of India, January 26, 1966  
(d) M. L. Dantwala Food policy—misplaced criticism, Times of India February 10, 1966

उपलब्धि को ले। इस दृष्टि से कुल मिलाकर जो स्थिति रही है वह अधिक निराशाजनक नहीं है। प्रति व्यक्ति दैनिक (औसत) उपलब्धि १९५०-५१ में १३.६ औंस थी जो १९६७-६८ में बढ़कर १६.१ औंस हो गई। यहाँ तक कि १९६५-६६ व १९६६-६७ के कष्टप्रद वर्षों में भी प्रति व्यक्ति उपलब्धि १४.२ औंस तथा १३.९ औंस रही। दूसरी ओर जनसंख्या का भार भी बढ़ा है। अस्तु, प्रति व्यक्ति दैनिक उपलब्धि में सुधार हुआ है।

परन्तु डा० के० एन० राज ने इस औसत को स्वीकार नहीं करते हुए भिन्न-भिन्न राज्यों में प्रति व्यक्ति उपलब्धि के आँकड़े प्रस्तुत किए। इस विवरण के आधार पर १९६३-६४ में प्रति व्यक्ति उपलब्धि में इतनी विषमता थी कि केरल में औसत १० औंस था जबकि पंजाब में २७ औंस व राजस्थान में २२.७ औंस का औसत था। डा० राज ने तत्कालीन परिस्थितियों में राष्ट्रीय खाद्य नीति की अनुपस्थिति की कटु आलोचना की। परन्तु उनकी आलोचना को निरर्थक बनाते हुए प्रो० एम० एल० दातवाना ने कहा कि १९६१ के बाद से १९६५ तक भले ही केरल का औसत कम रहा हो, फिर भी विभिन्न राज्यों में विद्यमान विषमता में काफी कमी हुई है और लगभग सभी राज्य पर्याप्त उपलब्धि के समीप पहुँचे हैं। केरल में भी यह उपलब्धि १९६१-६३ (औसत) व १९६५ के बीच ९.२ औंस से बढ़कर ११.४ औंस हो गई।

परन्तु डा० राधाकृष्ण ने सही कहा है कि प्रति व्यक्ति उपभोग में स्थिरता का अभाव रहा है। फसल अच्छी होने पर या आयात सरलतापूर्वक होने पर उपलब्धि बढ़ जाती है और इनमें से एक भी प्रतिकूल होने पर उपलब्धि में कमी हो जाती है।

खाद्य नीति का दूसरा उद्देश्य जनता को विशेष रूप से निर्धन वर्ग को पर्याप्त मात्रा में उचित मूल्य पर खाद्यान्न उपलब्ध होना चाहिए। इस दृष्टि से भारत सरकार की खाद्य नीति पूर्णतया सफल नहीं रही है। ऐसा प्रतीत होता है कि खाद्यान्नों का वितरण निर्धन व्यक्तियों को लाभ पहुँचाने की दृष्टि से नहीं किया गया। उचित मूल्य की दुकानों के माध्यम से खाद्यान्नों के वितरण की बड़े नगरों व (कुछ राज्यों के गाँवों में भी) व्यवस्था की गई है। परन्तु इस प्रक्रिया में धनी-गरीब सभी को समान स्तर पर रखा गया है और फलस्वरूप राहत के वास्तविक अधिकारियों को कोई लाभ नहीं होता। १९५१ एव १९५२ में क्रमशः १५.३% व १३% खाद्यान्न की माँग सरकार द्वारा वितरित खाद्यान्नों से पूरी की गई थी। इसके बाद १९६२ तक यह अनुपात २५% से ५% रहा। १९६५-६६ की फसल काफी खराब होने पर भी १९६६ के वर्ष में कुल जल्लरत का केवल १९.२% सरकार द्वारा पूरा किया गया। उसके अगले दो वर्षों में यह अनुपात घटकर १२% रह गया। अन्य शब्दों में सरकार द्वारा वितरित खाद्यान्न देश की अधिकांश जनता को उपलब्ध नहीं हो पाते और केवल शहरी के लोग ही इस नीति का लाभ उठा पाते हैं।

खाद्य नीति का तीसरा महत्वपूर्ण उद्देश्य विक्री योग्य अतिरिक्त का सामाजिककरण है। यह सही है कि खाद्य निगम के सतत प्रयासों के फलस्वरूप काफी मात्रा में अनाज का संग्रह सरकार द्वारा किया जा रहा है, तथापि सरकार द्वारा संग्रहित अनाज का अनुपात वास्तविक उत्पादन का ८% से अधिक नहीं रहा। यदि वास्तविक उत्पादन का ५०% भी विक्रीयोग्य अतिरिक्त हो तब भी अतिरिक्त के सामाजिककरण की दिशा में हम नहीं बढ़ सके हैं।

अन्तिम परन्तु सर्वाधिक कसौटी आत्म निर्भरता की है। यहाँ भी हमारी खाद्य नीति सफल नहीं हो सकी है। हमारी P.L. ४८० पर बढ़ती हुई निर्भरता इस बात की पुष्टि करती है कि भारत सरकार देश में खाद्यान्नों का पर्याप्त संग्रह करने की अपेक्षा यह प्रयास करती रही है कि अमरीका से हमें अधिकाधिक गेहूँ प्राप्त हो जाए। कई बार यहाँ तक तक दिया जाता है कि अमरीकी किसान भारतीय जनता के लिए अन्न उगाता है। जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है, हमें काफी अनाज P.L. ४८० के अन्तर्गत सहायता व अनुदान के रूप में मिलता है और इसीलिए देश में अनाज का उत्पादन बढ़ाने के लिए जिस निष्ठा से प्रयास किए जाने थे उसका अभाव रहा।

इस प्रकार की भारत सरकार की खाद्य नीति अपेक्षित सीमा तक सफल नहीं हो सकी। यही नहीं, कृषि मूल्यों में स्थिरता के अभाव में न तो उपभोक्ता भविष्य के लिए वास्तविक हो पाते हैं और न ही कृषकों को उत्पादन वृद्धि की प्रेरणा मिल पाती है। अतिरिक्त वाले खाद्य क्षेत्रों में मूल्य काफी गिर जाते हैं जबकि अभाव वाले उपभोक्तार्थों को अनाज उँची कीमतों पर

मिलता है। सबसे जरूरी एक बात यह भी है कि भारत सरकार ने खाद्य समस्या के गुणात्मक पक्ष को अब तक पुरी तरह उपेक्षा की है।

### खाद्य समस्या के हल हेतु विभिन्न समितियों के सुझाव

खाद्य समस्या के समाधान हेतु सर्व प्रथम अशोक मेहता समिति ने १९५७ में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। श्री मेहता ने देश में खाद्यान्नों के मूल्यों की विस्तृत समीक्षा करने के बाद बताया कि आर्थिक नियोजन के कारण खाद्य का पर्याप्त विस्तार हुआ है और मौद्रिक आय बढ़ने के कारण अनेक वर्गों की खाद्यान्नों की मांग बढ़ी है। श्री अशोक मेहता ने मूल्यों की वृद्धि हेतु फसल की अनिश्चितता के साथ-साथ व्यापारियों की सघन-प्रवृत्ति को दोषी ठहराया।

मेहता समिति ने मूल्यों में स्थिरता रखने के लिए काफी समय तक आयात को जहरी बताया और सुझाव दिया कि राज्य द्वारा इसका कम मूल्य पर वितरण करने से सामान्य बाजार मूल्यों (खाद्यान्नों के) में भी कमी होगी। परन्तु समिति की राय में न तो निर्बाध रूप से निजी व्यापार को छूट होनी चाहिए और न ही पुरी तरह अनाज के वितरण पर कंट्रोल होना चाहिए।

वस्तुतः भारत सरकार की खाद्य-नीति में इन्हीं सिफारिशों के आधार पर १९५७ से आमूल चूल परिवर्तन किए गए जिनका हम ऊपर वर्णन कर चुके हैं। लेकिन १९६६ में यह अनुभव किया गया कि खाद्य नीति में फिर आमूल परिवर्तन होने चाहिए। इसीलिए १९६६ में खाद्य नीति समिति की नियुक्ति की गई जिसे बैंकटापिया कमेटी भी कहा जाता है।

बैंकटापिया कमेटी ने निम्न सुझावों द्वारा खाद्य नीति को अधिक सफल एवं व्यावहारिक बनाने पर बल दिया <sup>1</sup>

(अ) खाद्य बजट—राष्ट्रीय खाद्य बजट द्वारा सारे देश में उपलब्ध खाद्यान्नों की मात्रा तथा मात्र की समीक्षा की जाय। खाद्य बजट का उद्देश्य उपलब्ध अनाज का समान वितरण करना हो। मात्र ही इसके आधार पर अतिरिक्त वाले राज्यों को वहाँ उपलब्ध अतिरिक्त को सग्रह करने का दायित्व दिया जा सकता है। खाद्य बजट द्वारा देश के विभिन्न भागों में अनाज के मूल्यों के अंतर को भी कम किया जा सकेगा।

(आ) राष्ट्रीय खाद्य परिषद की स्थापना—इस परिषद का मुख्य कार्य राष्ट्रीय खाद्य बजट बनाने के अलावा आवश्यक आँकड़े एकत्रित करना भी हो। परिषद की अध्यक्षता प्रधान-मंत्री करें तथा केन्द्रीय योजना मंत्री खाद्य मंत्री व राज्य के मुख्य मंत्री इसके सदस्य हों।

(इ) खाद्यान्नों का वितरण जल्दतम लॉगो में किया जाय। सहरो की जनता के अलावा गाँवों में भूमिहीन कृषकों का भी उचित मूल्य की ढूँढानो द्वारा अनाज देना जाय।

(ई) वसूली एवं बकर स्टॉक—समिति ने खुले बाजार की खरीद के अलावा उत्पादकों—धान, आटा व दाल मिला से लेवी द्वारा अनाज वसूल किया जाय। लेकिन कुल मिलाकर कम से कम ४० लाख टन खाद्यान्न का बकर स्टॉक राज्य को रखना चाहिए। समिति ने वसूली तथा वितरण की नीति को सफल बनाने के लिए खाद्य क्षेत्र बनाए रखने का सुझाव दिया।

इसके अलावा खाद्य नीति समिति ने खाद्य नियम के प्रादेशिक सगठन तथा वसूली मूल्य एवं न्यूनतम मूल्य के बीच अंतर रखने की जहरत पर भी बल दिया।

उपरोक्त सिफारिशों पर पुरी तरह अमल नहीं किया जा सका। उत्पादकों चावल तथा दाल मिलो एव व्यापारियों से स्टॉक का एक अनुपात लेवी के रूप में लेने के लिए मध्य प्रदेश आन्ध्रप्रदेश, पंजाब, राजस्थान और अन्य कुछ राज्यों में राज्य सरकारों ने समय-समय पर आदेश जारी किये हैं। लेकिन राजनैतिक विरोध के कारण लेवी की नीति में न तो समरूपता है और न ही इस नीति को स्थायी रूप देना सम्भव हो सका है।

1 See R B I. Bulletin January, 1967 and V M Dandekar

खाद्य बजट का सुझाव बुरा नहीं है। लेकिन जैसा कि प्रो० पाडेकर ने कहा है कि विश्वसनीय तथा सभी को स्वीकार्य उत्पादन अनुमानों के बिना बजट का निर्माण व्यर्थ होगा। फिर विभिन्न राज्यों में आर्थिक स्थिति, एवं आय के वितरण के आधार पर खाद्यान्नों की सही माँग का अनुमान करना भी एक दुष्कर कार्य होगा। यही कारण है कि श्री सी० सुब्रह्मण्यम् के जमाने में (१९६७ के प्रारम्भ तक) केन्द्रीय खाद्य मन्त्रालय से बार-बार राष्ट्रीय खाद्य बजट की चर्चा की जाती थी और अब तक खाद्य बजट की प्रारम्भिक रूपरेखा भी सामने नहीं आ सकी है।<sup>१</sup>

**खाद्य समस्या के लिए मुझाव**—खाद्य समस्या के इतने अधिक सुझाव प्रस्तुत किए गए हैं कि प्रशासकगण उनके औचित्य में ही उलझ कर रह गये हैं और वास्तविक समस्या अब भी कार्फी गम्भीर बनी हुई है। प्रो० एम एल दातवाला ने सही कहा है कि खाद्यान्नों की माँग का अनुमान हमें वास्तविकता के घरातल पर उतर कर करना चाहिए। अर्थशास्त्रियों तथा पौष्टिकता परामर्श-दाताओं ने जिस १३.५ औंस के औसत को आधारभूत जरूरत माना है, प्रो० दातवाला के मत में निरन्तर अभाव के संदर्भ में इस न्यूनतम स्तर को लेना असंगत है। पौष्टिकता ही नहीं, नैतिक तथा राजनैतिक आधार पर भी न्यूनतम आदर्श लेना और उसके आधार पर खाद्यान्न की माँग का अनुमान करना अर्थशास्त्रियों के लिए उचित नहीं है।<sup>२</sup> इस आधार पर हम यह मुझाव दे सकते हैं कि खाद्यान्न की जो भी मात्रा हमें सरलतापूर्वक (बिना हमारी सार्वभौमता तथा देश की जनता के मूलभूत अधिकारों का हनन किये मिल जाए) उसी आधार पर हमें उपभोग के स्तर को ढालना होगा। अन्य शब्दों में खाद्यान्न का और अधिक समान वितरण किया जाना जरूरी है और इसके लिए केन्द्रीय सरकार को कठोर दृष्टिकोण अपनाना ही होगा।

वितरण व्यवस्था को ठीक करने के साथ-साथ हमें निम्न और भी कदम उठाने होंगे

१. **हरी क्रान्ति का विस्तार**—इसी पुस्तक के अगले अध्यायों में हमने हरी क्रान्ति तथा उसके प्रभावों का विस्तार से विवरण किया है। यहाँ यह बताना पर्याप्त होगा कि पर्याप्त सिंचाई एवं वर्षा वाले क्षेत्रों में ऊँची उपज वाले बीजों एवं उर्वरकों की पूर्ति तुरन्त बढ़ाई जाए ताकि अल्पकाल में ही अनाज का उत्पादन आवश्यकानुसार (या इससे भी ज्यादा) बढ़ा लिया जाए।

२. **फसलों की रक्षा**—हम ऊपर यह बताने के लिए कि खाद्यान्नों की कुल उपज का २५% कीड़े द्वारा नष्ट कर दिया जाता है। यदि पौध संरक्षण कार्यक्रमों को विस्तार में लागू किया जाए तो बिना अधिक खर्च किए हम न केवल अपनी जरूरत के मुताबिक खाद्यान्न प्राप्त कर सकते हैं अपितु अनाज का अतिरिक्त स्टॉक भी रख सकते हैं।

३. **खाद्यान्नों के उत्पादन में वृद्धि हेतु सभी परोक्ष एवं प्रत्यक्ष कदम उठाए जाएँ**। भूमि सुधारों को कार्यान्वित करके काश्तकारों को अधिक काम करने की प्रेरणा दी जाय और साथ ही भूमि का इष्टतम उपयोग के अवसर उपलब्ध किए जाएँ। प्रत्यक्ष तरीकों में सिंचाई के साधनों का विस्तार, यन्त्रीकरण, खाद व अच्छे बीजों का उपयोग सम्मिलित है।

४. **आर्थिक जोतों की समाप्ति**—कृषि मूल्य किसी सीमा तक उत्पादन को प्रभावित करते हैं परन्तु कार्फी सीमा तक उत्पादन का परिवर्तन मूल्यों को प्रभावित भी करता है। उत्पादन कम होने पर मूल्य बढ़ते हैं, पर यह आवश्यक नहीं है कि उत्पादन बढ़ने पर मूल्यों में कमी हो। इसका कारण यह है कि भारत में अधिकांश कृषकों के पास अनाधिक जोत है और उत्पादन वृद्धि के बावजूद इन कृषकों से अतिरिक्त उपज सर्वसाधारण के लिए उपलब्ध होने की आशा निर्मूल ही है। खाद्य समस्या के हल हेतु एक ओर अनाधिक जोतों को समाप्त किया जाय तो दूसरी ओर यह भी

१. श्री दांडेकर ने कहा है कि खाद्य बजट में अतिरिक्त वाले राज्य हमेशा उत्पादन-अनुमान को कम करके वतायेंगे और लगभग सभी राज्य माँग को बढ़ाकर प्रस्तुत करेंगे। इस तरह राजनैतिक कारणों से हमेशा यह बजट धाटे का ही रहने की आशंका है।

2. Dantwala : refer to the article in Times of India op. cit.



जल्दी है कि बृहत स्तरीय पूँजीवादी (यन्त्रीकृत) कृषि को सहकारी क्षेत्र में (और यदि सभव हो तो निजी क्षेत्र में) प्रोत्साहन दिया जाय ।

५. नैतिक आन्दोलन—समाज सेवा एवं अन्य संस्थाओं को खाद्यान्न के दुरुपयोग (प्रीतिभोजों आदि में) को रोकने के लिए नैतिक आन्दोलन करना चाहिए ताकि खाद्यान्न की माँग का अनावश्यक अंश हटाया जा सके । शोधकर्ताओं को इस दिशा में समक एवत्रित करना चाहिए कि भारत में सामंजस्य एवं धार्मिक औपचारिकताओं पर कितना खाद्यान्न प्रतिवप प्रयुक्त किया जाता है ।

६. उपभोग की आदतों में परिवर्तन—सरकार द्वारा जनता को इस बात की भी प्रेरणा दी जानी चाहिए कि गेहूँ, चावल आदि पर निर्भरता को कम करके शक्करकन्दी व जालू का उपभोग बढ़ाए । यह उल्लेखनीय है कि पिछले कुछ वर्षों से इनका उत्पादन काफी बढ़ा है ।

७. जनसंख्या पर नियन्त्रण—उपरोक्त सारे उपाय खाद्य समस्या का अल्पकालीन समाधान प्रस्तुत करते हैं । अतः रोग की जड़ (जनसंख्या की तीव्र वृद्धि) को समाप्त किए बिना दीर्घकाल तक भी इस समस्या का कोई हल नहीं खोजा जा सकेगा ।

८. राष्ट्रीय एकता की आवश्यकता—राष्ट्रीय एकता को प्रोत्साहन दिया जाय । अतिरिक्त बाले राज्यों की सरकारें अपने दायित्व को समझे तथा राजनैतिक स्वार्थों की पूर्ति हेतु अभावग्रस्त राज्यों के साथ असहयोग न करें ।

## भारतीय कृषि—एक सामान्य अध्ययन (Indian Agriculture—A General Review)

### प्रारम्भिक

औद्योगिक क्रांति से पूर्व विश्व के लगभग सभी राष्ट्रों में कृषि तथा हस्तकलाएँ ही जनता की प्रमुख आर्थिक क्रियाएँ थीं। यूरोप व एशिया महाद्वीप उस युग में विश्व में महत्त्वपूर्ण अस्तित्व रखते थे और इनमें भी आर्थिक चेतना की दृष्टि से भारत का स्थान अग्रणी था। जब अन्य राष्ट्रों की आदिम एवं परम्परागत संस्कृति ने करवट भी नहीं ली थी, (यूनान व मिस्र को छोड़कर) उस समय न केवल सांस्कृतिक, साहित्यिक तथा धार्मिक क्षेत्र में अपितु आर्थिक क्षेत्र में भी भारत ने नेतृत्व ग्रहण किया हुआ था। यहाँ बनी हुई कलात्मक वस्तुओं की विश्वव्यापी माँग के कारण विदेशी व्यापार की दृष्टि से भारत समृद्ध एवं सम्पन्न था, तथा स्वावलम्बी कृषि-व्यवस्था के आधार पर दृढ़ता से प्रगति के पथ पर आरूढ़ हो रहा था।

लेकिन पश्चिमी यूरोप में औद्योगिक क्रांति का प्रारम्भ हुआ तथा उन्हीं दिनों भारत की राजनैतिक स्थिति में मोड़ आया। शर्म-शर्म: देश परतन्त्रता की बेडियों में जकड़ दिया गया और यूरोप की बनी हुई वस्तुओं की हम पर थोपा जाने लगा। फलस्वरूप हस्तकलाओं का पतन हुआ और असहाय शिल्पी गाँवों में जाकर बसने लगे। धीरे-धीरे कृषि का महत्त्व बढ़ता गया और जैसा कि भारत में स्थिति विदेशी सरकार चाहती थी, भारत एक 'प्राथमिक वस्तुओं का उत्पादक देश' बनकर रह गया। आज भारत को अल्पविकसित, तथा कृषि-प्रधान देश कहा जाता है। कृषि जो दो सौ वर्ष पूर्व हस्तकलाओं की पूरक थी, आज देश की अर्थव्यवस्था में रीढ़ की हड्डी के रूप में है और सम्भवतः अगले सौ साल तक भी कृषि का महत्त्व यथावत बना रहेगा।

### भारतीय अर्थव्यवस्था में कृषि का महत्त्व (Importance of Agriculture in Indian Economy)

इस तथ्य से इन्कार नहीं किया जा सकता कि अत्यन्त प्राचीनकाल से कृषि का भारतीय अर्थव्यवस्था में महत्त्वपूर्ण स्थान रहा है। यद्यपि, जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है, दो सौ वर्ष तक हस्तकलाओं एवं व्यापार की सम्पन्न स्थिति के कारण मात्र कृषि ही जीविका का स्रोत नहीं थी; दो सौ वर्षों की बदनती हुई राजनैतिक एवं आर्थिक परिस्थितियों ने कृषि पर निर्भरता का प्रोत्साहन दिया और फलस्वरूप आज हम कृषि-प्रधान देश के रूप में हैं। भारतीय अर्थव्यवस्था में कृषि का कितना महत्त्व है। यह निम्नलिखित तथ्यों के रूप में प्रकट किया जा सकता है:

(१) कृषि पर भारतीय जनता की निर्भरता—अठारहवीं शताब्दी के पूर्व तक प्राप्त समा-

चारों के अनुसार उस समय अधिकांश गाँव स्वावलम्बी इकाइयों के रूप में विद्यमान थे। देश के विभिन्न भागों में सत्र कुल मिलाकर अठारहवीं शताब्दी के मध्य तक भी आधे से अधिक प्रत्यक्षतः कृषि पर निर्भर थे। वैकल्पिक व्यवसायों का हास होने के कारण धीरे-धीरे कृषि पर निर्भरता बढ़ने लगी। १८९१ में दो-तिहाई के लगभग व्यक्ति कृषि पर निर्भर थे। मोटेगू चैल्म्सफोर्ड (१९१८) के अनुसार प्रथम महायुद्ध के पूर्व तक २० करोड़ ८० लाख व्यक्ति कृषि पर पूर्णतः निर्भर थे तथा इनके अतिरिक्त परोक्ष रूप से निर्भर व्यक्तियों की संख्या २ करोड़ से कुछ कम थी। १९२१ में लगभग तीन चौथाई व्यक्ति कृषि से जीविका प्राप्त करते थे। यद्यपि इसके बाद यह अनुपात कम हुआ है। पर आज भी लगभग ६५% व्यक्ति प्रत्यक्षतः कृषि पर निर्भर हैं। इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि कृषि के साथ भारतीय जनता का भाग्य जुड़ा हुआ है।

(२) राष्ट्रीय आय में महत्वपूर्ण योगदान—राष्ट्रीय आय में कृषि का योगदान अत्यन्त महत्वपूर्ण रहा है। उन्नीसवीं शताब्दी के अन्तिम चतुर्थांश में दादाभाई नौरोजी, डिग्बाई व अनेक अन्य लेखकों ने राष्ट्रीय आय में कृषि से प्राप्त अंश को लगभग ५५%-६५% माना था। १९४९ व १९५६ के बीच राष्ट्रीय आय समिति के अनुमान के अनुसार कृषि, पशु-पालन एवं सम्बन्धित कार्यों से प्राप्त आय का अनुपात ४८% था। हाल ही के एक अनुमान के अनुसार १९६७-६८ में कृषि व सम्बन्धित व्यवसायों से प्राप्त आय लगभग ₹३००० करोड़ रुपये थी। यह कुल राष्ट्रीय आय का लगभग ५१% भाग था। मानसून अमपल रहने तथा फसल खराब हो जाने पर भी कृषि से प्राप्त राष्ट्रीय आय का अनुपात ४५% से ५०% रहा है। ये आँकड़े कृषि-व्यवसायों के महत्त्व पर प्रकाश डालते हैं और सिद्ध करते हैं कि राष्ट्रीय आय के सृजन में कृषि का स्थान सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण है।

(३) श्रौद्योगिक विकास में योगदान—प्राचीन समय में भी गाँवों में स्थित कुटीर उद्योगों जैसे चर्म उद्योग, लौह उद्योग, लवड़ी का काम अथवा मिट्टी के बर्तन बनाने का काम व अन्य कार्य मुख्यतः कृषि की आवश्यकताओं की पूर्ति करते थे। इसके अतिरिक्त कृषक स्वयं अवकाश के समय रस्सी बटने, चटाई बुनने या इस प्रकार के कार्य करते थे। सूत बनाने या कपड़ा बनाने का कार्य भी कपास की उपलब्धि में सम्बन्धित था। इन प्रकार श्रमिणी क्षेत्रों में उद्योग मुख्यतः कृषि पर ही निर्भर थे तथा आज भी ये परम्पराएँ विद्यमान हैं।

वृहत् स्तरीय उद्योगों के इस युग में भी कृषि का योगदान अत्यन्त महत्त्वपूर्ण है। भारत में लौह-इस्पात, सीमेंट व कागज आदि उद्योगों को छोड़कर शेष सारे बड़े उद्योग कच्चे माल की उपलब्धि के लिए कृषि पर निर्भर हैं। भारत का सबसे बड़ा उद्योग सूती वस्त्र उद्योग है, जो कृषि पर अवलम्बित है। इसके अतिरिक्त जूट उद्योग, शकर उद्योग, ऊनी वस्त्र उद्योग, चाय, वनस्पति घी, धर्म-उद्योग कृषि पर ही कच्चे माल की पूर्ति हेतु निर्भर हैं। लघु उद्योगों में भी बावल, दाल, तेल व आटा आदि की मिलों के लिए कच्चा माल कृषि से ही प्राप्त होता है। वास्तव में यह कहना अनुचित न होगा कि भारतीय उद्योगों का विकास प्रथमतः कृषि की स्थिति पर ही निर्भर करता है। द्वितीय योजना के प्रारम्भ में ही यद्यपि उन उद्योगों के विकास का प्रयास किया जा रहा है, जो कृषि पर निर्भर नहीं हैं, फिर भी देश के सर्वांगीण विकास को दृष्टिगत रखते हुए उपरोक्त उद्योगों का महत्त्व काफ़ी समय तक यथावत रहेगा।

(४) विदेशी व्यापार—भारत के विदेशी व्यापार में उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य से ही कृषि पदार्थों का महत्त्वपूर्ण स्थान रहा है। १९०१ में निर्यात की गई वस्तुओं में लगभग ७५% कृषि से प्राप्त वस्तुएँ थीं। यद्यपि इन वस्तुओं में अधिकांशतः चाय, कपास, जूट, चमड़ा, तिलहन, वनस्पति घी, तम्बाकू, अफीम तिलहन और खाद्यान्न थे, तथापि इनसे भारत को पर्याप्त विदेशी विनिमय प्राप्त होता था। १९६७-६८ में कृषि-पदार्थों का मूल्य कुल निर्यात का लगभग ५७% था, चाय, तम्बाकू, कपास, जूट, चमड़ा, तिलहन, कपड़ा, मेवों व मछालों का आज भी निर्यात तथा विदेशी विनिमय प्राप्ति की दृष्टि से अत्यधिक महत्त्व है।

(५) खाद्यान्न की पूर्ति—एक अल्पविकसित देश की अर्थिक जनता अधिकांश आय का उपयोग अनिवार्यताओं, विचाररूप से साधनों पर करती है। जनसंख्या की वृद्धि के साथ-साथ खाद्यान्न की माँग भी बढ़ती है और इसीलिए खाद्यान्न की दृष्टि में देश स्वावलम्बी हो यह जरूरी

है। इंग्लैंड में औद्योगिक क्रान्ति हुई, बड़े उद्योगों का विकास हुआ। पर खाद्यान्न की पूर्ति हेतु वह देश उपनिवेशों पर निर्भर होता चला गया। भारत उस स्थिति में नहीं है। हम यदि बढ़ती हुई जनसंख्या के लिए खाद्यान्न का उत्पादन पर्याप्त रूप से नहीं बढ़ा सके तो सम्भव है हमारी सारी योजनाएँ असफल हो जाएँ। श्री पी० टी० बॉर का यह कथन सही प्रतीत होता है कि कृषि का विकास एवं विशेषकर खाद्यान्न की दृष्टि में आत्म-निर्भरता प्रगतिशील भारत की सबसे आधारभूत आवश्यकता है और इसके अभाव में विदेशी आयात के कारण पर्याप्त धन बाहर भेजना होगा, जिसे अन्य क्षेत्रों का विकास अवरुद्ध हो जाएगा।<sup>1</sup>

(६) कृषि भारतीय जन-जीवन का प्राण है—श्री बंकिमचन्द्र द्वारा रचित राष्ट्रगान वन्दे मातरम् में भारत माता के शस्य श्यामल-रूप की कल्पना की गई है, जिसके अनुसार इस धरती पर लहलहाते हरे-भरे खेतों को देखने की कामना व्यक्त की गई प्रतीत होता है। रवीन्द्र व अनेक अन्य महान् कवियों, महात्मा गांधी जैसे देशभक्तों व अन्य लेखकों ने भी कृषि की सम्पन्न स्थिति का स्वप्न संजोया है। यह कहना अनुचित न होगा कि कृषि भारतीय जन-जीवन की आत्मा है तथा यहाँ की संस्कृति का एक आवश्यक अंग है। कनाडा, डेनमार्क, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैंड, रूस व अमरीका आदि देशों में भी कृषि का महत्त्वपूर्ण स्थान है। परन्तु भारत में कृषि का महत्त्व आर्थिक दृष्टि की अपेक्षा इसलिए अधिक है कि यहाँ के लोगों के जीवन का एक क्रम है न कि व्यवसाय।

(७) अन्य तथ्य—कृषि राज्यों की आय में भूराजस्व के रूप में महत्त्वपूर्ण योगदान देती है। प्रांतीय बजटों में करोड़ों से प्राप्त आय का ३०-३५% अंश तथा कुल आय में लगभग आठवाँ भाग भू-राजस्व या मालगुजारी से प्राप्त होता है।

इसके अतिरिक्त रेलों, मोटरों व परिवहन के अन्य साधनों को प्राप्त होने वाली आय में कृषि-पदार्थों के स्थानान्तरण से प्राप्त आय का अत्यन्त महत्त्वपूर्ण स्थान है।

कुल सम्पत्ति में कृषि में प्रयुक्त उपकरणों, पशु सम्पत्ति, सिंचाई के साधनों, वनों व चाय के अतिरिक्त वागानों का कुल मूल्य १९६०-६१ में, ८,७८३ करोड़ रु० था। भूमि का मूल्य २०,२४१ करोड़ रुपये माना गया था। इसके विपरीत कुल सम्पत्ति का मूल्य ५२४०५ करोड़ रु० था, जिसमें यातायात के साधनों, उद्योगों, खनिज सम्पत्ति (हथिय) का मूल्य व व्यापार तथा बैंकों आदि का मूल्य १९,००० करोड़ रुपये से अधिक नहीं था।<sup>2</sup>

१९६०-६१ में ८,७०० करोड़ रुपये में अधिक के कृषि-पदार्थों में से ५,६११ करोड़ रुपये के कृषि-पदार्थों का व्यक्तिगत उपभोग में उपयोग किया गया। इस वर्ष ३०८ करोड़ रुपये के मूल्य के कृषि-पदार्थों का आयात व १०६ करोड़ रुपये के कृषि-पदार्थों का निर्यात किया गया। कुल उत्पादन में से ३,१६८ करोड़ रुपये के कुल उपकरणों (भूमि यन्त्र, खाद, पशु व पूँजी आदि) को उत्पादन में प्रयुक्त किया गया।<sup>3</sup>

इस प्रकार देश की सम्पत्ति में कृषि-सम्पत्ति का स्थान सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण है।

### भारतीय कृषि की मुख्य विशेषताएँ

(१) कृषि भारतीय जनता की जीविका का सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण साधन है—कार्यशील जनसंख्या का अधिकांश भाग कृषि पर ही जीविका हेतु निर्भर है। १८८१ में केवल ६१% व्यक्ति कृषि में संलग्न थे, पर १९५१ में यह अनुपात लगभग ७०% था। इसके विपरीत जहाँ अमरीका में १८५० में लगभग ६४% कार्यशील व्यक्ति संलग्न थे, १९५० तक इसका अनुपात घट कर १०% रह गया।<sup>4</sup> किडलबर्जर ने अमरीका के ही विषय में कृषि में रत कार्यशील व्यक्तियों का अनुपात अप्रतिक्रित प्रकार बताया है।<sup>5</sup>

1. P. T. Bauer. Article in Capital Annual Number 1960.
2. Reserve Bank of India Bulletin, January, 1963 (Tangible Wealth in India)
3. W. B. Reddaway : The Development of Indian Economy, p. 176.
4. W. Malenbaum : Prospects for Indian Development p. 128
5. Kindelberger : Economic Development, Chapter 7

१८२०	७२%
१८८०	५०%
१९४०	१९%

पिछले सौ वर्षों में जहाँ विश्व के महत्वपूर्ण देशों में कृषि में सलग्न व्यक्तियों का अनुपात घटा है, भारत में १९३१ तक यह ७०% के लगभग रहा है। इस तथ्य की पुष्टि निम्न तालिका से होती है

कृषि में सलग्न व्यक्तियों का अनुपात  
(प्रतिशत में)

	१८७१	१९६१
भारत	६०% (अनुमानित)	६५
फ्रांस	४२	२२
जापान	८०	३८
जर्मनी	३९ (१८८०)	१९
इंग्लैंड	२५ (१८८०)	६

यद्यपि पंचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत औद्योगीकरण की जो लहर चल रही है उसके कारण आज कृषि में सलग्न व्यक्तियों का अनुपात ६५% से भी कम रह गया है तथापि विश्व के अन्य देशों की तुलना में यह बहुत ही अधिक है।

(२) भारतीय कृषि की प्रकृति पर निम्नलिखित—शाही कृषि आयोग ने सच ही कहा था कि भारतीय कृषि मानसून का जुआ है। कुल कृषि-योग्य भूमि में २२% की कृत्रिम साधनों से सिंचाई की जाती है तथा ७८% भूमि को प्रकृति पर छोड़ दिया जाता है। प्रकृति प्रतिकूल होने अथवा अनुकूल, यह कहा नहीं जा सकता। साधारणतया अतिवृष्टि या अनावृष्टि के कारण अकाल की स्थिति उत्पन्न हो जाती है एवं अपवादस्वरूप ही मानसून उपयुक्त समय पर तथा उपयुक्त मात्रा में उपलब्ध होती है। यद्यपि गत १८ वर्षों में राज्य के प्रयोगों के फलस्वरूप सिंचाई-क्षेत्र का विस्तार हुआ है तथापि प्रकृति पर हमारी निर्भरता अब भी आश्चर्यजनक है और अनेक बार सूखा अथवा अतिवृष्टि के कारण बहुत क्षति होती है। सतह पर उपलब्ध जल सम्पदा का ४०% से भी कम सिंचाई हेतु प्रयुक्त किया जाता है।<sup>1</sup>

(३) भारतीय कृषि साधारणतया उपभोग के निमित्त होती है न कि विनिमय के निमित्त। अधिकांश भारतीय कृषक कृषि-व्यवसाय में उपभोग की आवश्यकताओं को प्राथमिकता देने की दृष्टि में प्रबुद्ध होते हैं। सदियों से कृषि स्वावलम्बी गाँवों का आधारभूत व्यवसाय रहा है तथा उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य से कपास, जूट, तिलहन व तम्बाकू आदि कृषि पदार्थों का व्यापारीकरण प्रारम्भ हुआ। फिर भी औसत कृषक के दृष्टिकोण में कोई परिवर्तन नहीं हो सका। केवल बड़े किसान विनिमय के लिए खेती करने लगे और छोटे छोटे कृषक उपज को उपभोग के लिए रखकर शेष को गाँव के बन्धियों को बचाने लगे। इसके तीन कारण रहे हैं—प्रथम जोत बहुत छोटी होने के कारण उपज का कम होना। द्वितीय कृषक की गरीबी जिसके कारण वह अनिवायता यानी खाद्य की आवश्यकता को पहले पूरा करता है तथा बचन नहीं कर पाता एवं अन्तिम, बाजार की परिस्थितियों के प्रति कृषक की अज्ञानता। वस्तुतः कृषि भारतीय जनता के लिए जीवन का एक ढग है न कि आर्थिक ढाँचे का एक अंग।

मेलनबाम के मतानुसार गाँवों में पैदा होने वाले पदार्थों में से ५०-६०% का वहीं उपभोग कर लिया जाता है।<sup>2</sup>

(४) खाद्यान्नों की अतुलनीय लोकप्रियता—यद्यपि अक्षय्य पदार्थों जैसे कपास तम्बाकू

1 Dr K William Kapp Hindu culture Eco Development & Planning in India (1963) p 131  
2 See Malenbaum op cit p 123

व तिलहन आदि की खेती भारत में सदियों से होती रही है, फिर भी १९वीं शताब्दी के मध्य तक इनका महत्त्व गौण था और अंग्रेज, जो ब्रिटेन की मिलों के लिए कच्चा माल चाहते थे, कुछ सीमा तक अखाद्य पदार्थों के उत्पादन को बढ़ाने में सफल हो सके। जनसंख्या की वृद्धि, निर्धनता तथा औद्योगिक विकास की मन्द गति के कारण खाद्यान्नों की मांग में पर्याप्त वृद्धि हुई। ब्रिटिश सरकार भी अनाज का निर्यात करके इंग्लैंड के श्रमिकों की आवश्यकताओं की पूर्ति करना चाहती थी। फलस्वरूप खाद्यान्नों का क्षेत्रफल बढ़ता गया। १९६७-६८ में कुल जोती गई भूमि का ८१% खाद्यान्नों के लिए प्रयुक्त किया गया था।

(५) कृषि जोतों का अत्यन्त छोटा होना—हमारे देश में प्रति व्यक्ति औसत जोत १.५ एकड़ से भी कम है तथा प्रति परिवार जोत का अनुमान लगभग ७.७ एकड़ लगाया गया है। कृषि जोतों में केवल छोटी है, अपितु अत्यन्त छोटे-छोटे खेतों के रूप में दूर-दूर भी बिखरी हुई है। (विस्तृत विवरण के लिए 'भूमि के उपविभाजन एवं अपखण्डन की समस्या' का अध्याय देखिए) अन्य देशों की तुलना में हमारे देश में कृषि की जोतें बहुत छोटी हैं और फलस्वरूप आधुनिक यन्त्रों, नवीन उपकरणों तथा प्राविधिकों के प्रयोग की सम्भावनाएँ बहुत कम रह जाती हैं। २०% कृषक परिवारों के पास भूमि नहीं है, जबकि २२% परिवारों के पास एक एकड़ से भी कम भूमि नहीं है। कुल मिलाकर आधे से कुछ कम परिवारों के पास २.५ एकड़ से कम भूमि है।

(६) भारतीय कृषि के सुधारों का लाभ कृषकों को पूर्णतया नहीं मिल पाता है। मध्यस्थों के आधिक्य तथा कृषकों की अज्ञानता के कारण कृषि-प्रणाली में किये गये सुधारों तथा बढ़ते हुए मूल्यों का लाभ कृषकों को नहीं मिल पाता। आज भी लगभग ६०% कृषक परिवार समुचित रूप से अपनी अनिवार्य आवश्यकताओं को पूरा करने में असमर्थ हैं। जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है, बढ़े हुए मूल्यों का लाभ भी अधिकांशतः मध्यस्थ हड़प लेते हैं।

(७) मुद्रा का सीमित उपयोग—भारतीय कृषक उत्पादन एवं उपयोग में मुद्रा का उपयोग अपवादस्वरूप ही करते हैं। हमारी कृषि में मुद्रा का उपयोग गत शताब्दी से प्रारम्भ हुआ, जबकि व्यापारिक क्रान्ति के अन्तर्गत यातायात के साधनों का विकास हुआ तथा कृषि पदार्थों का पर्याप्त मात्रा में यूरोपीय देशों को निर्यात प्रारम्भ हुआ। राष्ट्रीय संपल सर्वे के अनुसार अब भी ६०% खाद्यान्न तथा ५५% दालों का विनिमय मौद्रिक रूप में नहीं होता।

मेलनवाम ने भी कृषि-क्षेत्रों में विश्वमान वस्तु-विनिमय की परम्परा पर विस्तार से प्रकाश डाला है। उनके कथनानुसार गाँवों में १५% परिवार ही समस्त महत्त्वपूर्ण कार्यों में मुद्रा का उपयोग कर पाते हैं तथा कृषकों में तो मुद्रा का उपयोग गौण है,<sup>१</sup> क्योंकि श्रमिकों व अन्य व्यक्तियों को जो कृषि कार्यों में मदद देते हैं, अनाज या कृषि-पदार्थ ही पुरस्कार के रूप में प्रदान किये जाते हैं। वस्तु-विनिमय, इस प्रकार, भारतीय कृषि की अलौकिक विशेषता है।

(८) भारतीय कृषकों में भूमिहीन कृषकों का बाहुल्य है—विश्व के अन्य कृषि प्रधान देशों में बेतिहर मजदूर साधारणतया नहीं मिलते, क्योंकि वहाँ भूमि पर्याप्त मात्रा में विद्यमान है। भारत इसके विपरीत कृषक जनता में से लगभग १८-२०% के पास भूमि नहीं है। इसके विपरीत करोड़ों एकड़ यहाँ भूमि कृषि-योग्य है, लेकिन पूँजी के अभाव में उसका उपयोग नहीं हो पाता। यह विडम्बना की स्थिति भारत जैसे देशों में ही पाई जाती है तथा जनसंख्या की वृद्धि के साथ-साथ बेतिहर मजदूरों की संख्या बढ़ती जाती है पर नई भूमि का उपयोग नहीं किया जाता। यदि पूँजी की मुलभ प्राप्ति सम्भव हो जाय तो भूमि-हीन कृषकों के लिए नई भूमि को उपयुक्त बनाया जा सकता है।

(९) भारतीय कृषि में श्रमिकों की उत्पादकता विश्व में सबसे कम है। डा० बलजीतसिंह ने भारतीय कृषि-श्रमिक की उत्पादकता (वार्षिक) लगभग १०५ डालर माना थी, जबकि अन्य देशों में यह इन प्रकार मानी गयी थी : पश्चिमी जर्मनी ३४९५ डालर, न्यूजीलैंड ३४८१ डालर, आस्ट्रेलिया २४४२ डालर, अमेरिका २४०८ डालर, जापान २२६५ डालर, कनाडा २१२६ डालर, इंग्लैंड

२०५७ डानर तथा नाव ९७३ डानर।<sup>१</sup> केवल कृषि में १९६६-६७ में १५६ करोड़ व्यक्ति सम्मन थे तथा प्रति व्यक्ति उत्पादन का मूल्य ७४४ रुपए था।<sup>२</sup>

(१०) कृषि क्षेत्रों में विविधता—भारतीय कृषि को यह भी एक विशेषता है कि यहाँ भूमि व्यवस्था कृषि प्रणालियों एवं फसलों में अत्यधिक विविधता पायी जाती है। भू स्वामियों एवं काश्तकारों के सम्बन्धों में भी विभिन्न प्रदेशों में बहुत अन्तर रहा है। यद्यपि स्वतंत्रता के पश्चात् भूमि व्यवस्था को समस्त देश में एक ही स्वरूप देने के प्रयास किये गये हैं लेकिन फिर भी यह अन्तर पूर्णतया समाप्त नहीं हो सका है। बहुत बड़ा देश होने के कारण यहाँ जलवायु में भी विविधता है और इसीलिए अनेक प्रकार के कृषि पदार्थ यह उत्पन्न होते हैं। एक ही वस्तु की अनेक किस्में मिट्टी व जलवायु की विभिन्नता के कारण उपलब्ध होती है।

(११) कृषि में व्याप्त अधव्यवहार—समुत्तराष्ट्र संघ के एक विशेष दल द्वारा यह बताया गया है कि भारत जैसे अल्पविकसित देशों में अधव्यवहार की समस्या एक मुख्य समस्या है। कृषि में विशेष रूप से यह समस्या इसलिए उत्पन्न हो जाती है कि भूमि की तुलना में जनसंख्या बहुत अधिक है तथा छोटे छोटे खेतों में बहुत से व्यक्ति काम करते हैं। न केवल भूमि पर जनसंख्या का भार होने से ही अधव्यवहार की समस्या उत्पन्न होती है बल्कि भारतीय कृषि की विशेष परम्पराओं के कारण यहाँ देश के विभिन्न भागों में कृषक १५० दिन में लेकर २७० दिन तक बेकार रहते हैं।

अनुमानित कृषि में अधव्यवहार की संख्या इस प्रकार है

प्रतिदिन एक घंटा बेकार व्यक्ति	१९ करोड़
दो घण्टा बेकार व्यक्ति	२४ करोड़
चार घण्टा बेकार व्यक्ति	४० करोड़

इस प्रकार न केवल कृषि में आवश्यकता से अधिक व्यक्ति सम्मन हैं अपितु कृषकों की आवश्यकता से बहुत कम काम मिल पाता है। भारतीय कृषकों की दरिद्रता का यह भी एक रहस्य हो सकता है।

(१२) भारत में प्रति हेक्टर उत्पादन बहुत कम है—भारतीय कृषि की सबसे बड़ी विशेषता यह बनाई जाती है कि यहाँ प्रति हेक्टर उत्पादन अन्य देशों से यहाँ तक कि अनेक अल्पविकसित देशों से भी कम है। १९६७-६८ में फसल बहुत अच्छी हुई थी उसके बावजूद भारत में प्रति हेक्टर धान का उत्पादन १०३१ किलोग्राम हुआ जबकि जापान में यह औसत ४५०० किगो ग्राम चीन में २५०० किलोग्राम तथा अस्ट्रेलिया में ६१४० किलोग्राम था। ऊँची उपज वाले बीजों का उपयोग करने पर भी गेहूँ व उत्पादकता (प्रति हेक्टर उपज) सं. राज्य अमरीका पाकिस्तान मक्सिको तथा फ्रांस से भारत में कम है। कपास की प्रति हेक्टर उपज ग्वाटेमाला में अरब गणराज्य व अमरीका में भारत की अपेक्षा ५ से ७ गुनी है। फिर ये औसत भी देश के सभी राज्यों में एक में नहीं हैं।

(१३) भारतीय कृषि यन्त्रोक्त न होकर श्रम प्रधान है—भारत में तीन चौथाई से अधिक जंतों का आकार ५ एकड़ से भी कम (लगभग २ हेक्टर) है। फलस्वरूप यहाँ के खेतों में आधुनिक श्रम की बचत करने वाले यंत्रों का उपयोग करना सम्भव नहीं है। जापान में भी अधिकांश खेत छोटे हैं फिर भी यहाँ उनके आकार के अनुरूप यंत्रों का अविष्कार कर लिया गया है। बुल मिला कर भारत में १२५०० एकड़ पर एक ट्रैक्टर है जबकि अन्य देशों में प्रति हेक्टर औसत कृषि क्षेत्र इस प्रकार है जापान ९ पश्चिमो जर्मनी ३३ ३ ब्रिटेन १०६ डेनमार्क ५७।<sup>३</sup>

1 Wad a & Merchant Our Eco Problems p 619

2 Economic Times February 17 1969 article by J C Verma

3 Measures for the Eco Development of under developed Countries United Nations Publication (May 1951) pp 7 8

4 Role of Agricultural Machinery Article by P Ray Economic Times March 10 1969

विभिन्न राज्यों में भी ट्रेक्टर के उपयोग की विषमता भारत में बहुत अधिक पाई जाती है। क्षेत्रफल की दृष्टि से उड़ीसा, राजस्थान, मध्यप्रदेश तथा जम्मू व कश्मीर में ट्रेक्टर बहुत कम हैं। १९६५-६६ तक पंजाब, उत्तर-प्रदेश व गुजरात इस दृष्टि से काफी आगे थे। इस वर्ष भारत में कुल मिलाकर ५० हजार ट्रेक्टर, १२०० पावर टिलर, ४००० पावर स्प्रेयर-कम-डिस्टर, १० २५ लाख पम्पसेट (जिसमें ५ लाख विद्युत् चालित थे) तथा २,००० पावर थ्रेशर थे। इनकी माँग १९७०-७१ तक इस प्रकार होने की सम्भावना है ट्रेक्टर ३४,०००, पावर टिलर २०,००० पावर स्प्रेयर ३० ०००, पम्पसेट २ ८० लाख तथा पावर थ्रेशर २५,०००।

इनके लिए ५०० करोड़ रुपए की जरूरत होगी। यदि इतनी धनराशि का प्रबन्ध नहीं हो सका तो हम १९७०-७१ तक यन्त्रों की बढ़ी हुई माँग को पूरा करने में असमर्थ रहेंगे।

इस प्रकार अन्य देशों की कृषि-व्यवस्था की तुलना में भारतीय कृषि विलक्षण प्रतीत होती है। इनमें सबसे अधिक विचारणीय जो बात है वह प्रति हैक्टर उत्पादन का कम होना है। हम अब उन कारणों का विश्लेषण करेंगे जो इसके लिए उत्तरदायी रहे हैं।

### प्रति हैक्टर पैदावार कम होने के कारण

(१) प्राकृतिक प्रकोप—उपर यह बताया जा चुका है कि भारतीय कृषकों के प्रति प्रकृति सामान्यतया अनुदार रहती है। यह एक आश्चर्य की बात है कि जहाँ एक ओर मानव प्रकृति पर विजय प्राप्त करता हुआ अतिरिक्त में विश्रान्ति-गृह बनाने की कल्पना कर रहा है, भारतीय कृषक अंधविश्वास के आवरण में लिपटा रहना ही उचित समझता है। बाढ़ व अतिवृष्टि में आज भी करोड़ों रुपयों की कृषि उपज एवं पशु संपत्ति नष्ट हो जाती है। इसके अतिरिक्त आज भी नेतों की सिंचाई के लिए इंद्रदेवता की कृपा से भारतीय कृषक निर्भर रहते हैं। फलस्वरूप अनावृष्टि या सूखे के दुष्परिणामों से वे स्वयं की रक्षा करने में असमर्थ रहते हैं। सिंचाई के साधनों का अभाव कृषि उपज के कम होने का सबसे बड़ा कारण है।

(२) दोषयुक्त प्रारम्भिक तैयारियाँ --साधारणतया भारतीय किसान जुलाई के पूर्व खेत की समुचित रूप से सफाई नहीं करते और फलस्वरूप घास व गहरी जड़ों वाले पौधे खेतों में यथावत् रहते हैं। यहाँ तक कि अनुभवी किसान भी इस ओर से उदासीन हैं तथा जुलाई के पूर्व की तैयारियों में कम-से-कम मेहनत करते हैं। यही कारण है कि जिसने नेतों को जुलाई ठीक ढंग से नहीं हों पाती और उपज कम होती है।

(३) पुरातन जुताई --शाही कृषि आयोग ने भारतीय कृषकों द्वारा प्रयुक्त परम्परागत जुताई के तरीकों पर भी चिन्ता व्यक्त की थी। वास्तव में जुताई ठीक ढंग से नहीं होने के दो कारण हैं प्रथम, अनुपयुक्त हल तथा द्वितीय, दुर्बल पशु। भारतीय खेतों की जुताई में प्रयुक्त लकड़ी के हल गहरी जुताई नहीं कर पाते और न ही भूमि में स्थित कांटों या प्राकृतिक जड़ों को समूल नष्ट ही कर पाते हैं। जहाँ तक पशुओं का प्रश्न है, चारे व पौष्टिक खाद के अभाव में भारतीय पशु अत्यन्त दुर्बल रहते हैं तथा गहरी जुताई में असमर्थ रहते हैं। भारतीय पशु कद में छोटे, दुर्बल एवं अक्षम हैं तथा भारी हलों को खींचने में असमर्थ हैं। उनके मत में पशुओं की उत्पादकता वृत्त कम है तथा इसके थम से राष्ट्र की सम्पत्ति में कोई विशेष वृद्धि नहीं हो पाती।

(४) अच्छे बीजों का अभाव—भारतीय कृषक अधिकांशतः जिन बीजों का उपयोग करते हैं वे इंटिका श्रेणी से सम्बद्ध हैं। चावल की अधिकांश जातियाँ ओरिजा "नेतिका" कुल की हैं। इसी प्रकार गेहूँ, ज्वार तथा बाजरा की परम्परागत श्रेणियाँ यहाँ अधिकांशतः प्रयुक्त की जाती हैं। इन्डिका श्रेणी के पौधे काफी लम्बे होते हैं जिसके कारण खाद तथा पानी की खुराक पौधे की मारी शाखाओं को नहीं मिल पाती। पौधों की लम्बाई अधिक होने के कारण सूर्य की रोशनी जड़ों तक नहीं पहुँच पाती।

यद्यपि पंचवर्षीय योजनाओं के अंतर्गत उत्तम बीजों की उपलब्धि बढ़ाई जा रही है, तथापि कुल कृषि क्षेत्र के २५% भाग पर ही उत्तम बीजों का उपयोग किया जा सका है। ऊँची उपज वाले खाद्यान्नों का क्षेत्र १९६९-६८ में ८५ लाख हैक्टर था। इस प्रकार ७५% भूमि पर आज भी परम्परागत बीजों का उपयोग होता है जिनसे उपज कम प्राप्त होना स्वाभाविक है। कपास,



सूंगफली तथा अन्य महत्वपूर्ण व्यापारी फसला में भी अच्छे बीजों का प्रयोग ५० से ६०% क्षेत्र में ही हो पाता है ।

(५) भूमि की उबरा शक्ति का ह्रास—अध्याय ४ में हम बता चुके हैं कि सदियों के निरंतर उपयोग के फलस्वरूप भारतीय मिट्टियों की उबराशक्ति काफी घट चुकी है । ऊँची उपज वाले बीजों के क्षेत्र ५८ लाख हेक्टर (१९६६-६९) के अतिरिक्त लगभग इतना ही क्षेत्र रासायनिक खाद के अंतगत था । वस्तुतः रासायनिक खाद का उपयोग होना कारणों से नहीं बढ़ पा रहा है । प्रथम तो यह कि इसके लिए पर्याप्त सिंचाई हानी चाहिए जो हमारे देश के कुल कृषि क्षेत्र के पाँचवें भाग पर ही उपलब्ध है । दूसरे रासायनिक खाद महंगी है और तीसरे इसके उपयोग का सही समय मात्रा एवं विभिन्न उबराको के मिश्रण के समुचित अनुपात आदि के सम्बन्ध में भारत के अधिकांश कृषक अनभिज्ञ हैं ।

रासायनिक खाद के बाद दूसरा जो पीथिक तत्व कृषक को भारत में उपलब्ध हो सकता है वह गोबर है । भारत में २४ करोड़ मवेशियों से निस्सन्देह हमें इतना नाइट्रोजन मिल सकता है कि हमें फसल के लिए पीथिक तत्वों की कोई चिन्ता नहीं हो । परंतु जितना गोबर भारतीय कृषक को मिलता है उसका आधे से अधिक इधन के रूप में प्रयुक्त कर लिया जाता है । प्रथम पंचवर्षीय योजना में यह स्वीकार किया गया था कि १९५१ में प्राप्त ८० करोड़ टन गोबर में से आधे से अधिक इधन के रूप में प्रयुक्त कर लिया गया । परन्तु प्रश्न है, इधन के वैकल्पिक साधनों के अभाव में कृषक को गोबर का उपयोग करने से हम किस प्रकार रोकें ?

तीसरे प्रकार की खाद हड्डियों व मछला की हो सकती है । परन्तु प्रथम तो खाद की ये श्रमियाँ काफी महंगी हैं और दूसरे घम भीरु भारतीय जनता शायद ही इनका उपयोग करे । कम्पोस्ट तथा मल की खाद पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध की जा रही है परन्तु पूँजी के अभाव में अथवा लापरवाही के कारण बहुत से कृषक इनका उपयोग नहीं करते ।

इस प्रकार उबराशक्ति की क्षतिपूर्ति न हो सकने से प्रति हेक्टर उपज में आशानुरूप वृद्धि नहीं हो पाती ।

(६) कीड़े मकोड़ों व चूहों द्वारा क्षति—राष्ट्रीय व्यावहारिक आर्थिक शोध परिषद (N C A E R) का अनुमान है कि भारत में कुल खाद्यान्न का १५% भाग कीड़े-मकोड़ों टिड्डियों व चूहों द्वारा खेतों में ही नष्ट कर दिया जाता है । इसके अलावा १०% अनाज गोदामों में कीटाणुओं व चूहों द्वारा नष्ट कर दिया जाता है । वास्तव में जितना खाद्यान्न हमें प्राप्त होता है वह कुल उपज का तीन चौथाई अंश ही है । पीथ सरक्षण के कार्यक्रमों को देशव्यापी नहीं बनाया जा सका है । अनुमानतः १५०० करोड़ रुपये की क्षति इस प्रकार प्रति वर्ष हो जाती है । हमारा यह अनुमान है कि यदि पीथ सरक्षण के कार्यक्रम सारे कृषि क्षेत्र पर लागू कर दिए जाएँ तथा गोदामों में भी खाद्यान्न को सुरक्षित रखने की व्यवस्था हो तो हमें उपज में ३३% वृद्धि तो स्वयमेव प्राप्त हो जाएगी और प्रति हेक्टर उपज का औसत भी उसी अनुपात में बढ़ जाएगा । परन्तु वर्तमान समय में पीथ सरक्षण के कार्यक्रम कुल कृषि क्षेत्र के केवल १५-१६% क्षेत्र में लागू किए जा रहे हैं ।

(७) ऋण प्रस्तता—ऋण प्रस्तता का अभिगाप भी भारतीय कृषि के विकास में सबसे बड़ी बाधा है । क्योंकि ऋणी होने के कारण साधारणतया अधिकांश कृषक को अग्रिम रूप से उपज साहूकार को बेचने के लिए बचनबद्ध होना पड़ता है और इससे उसकी सारी रचि व उत्साह नष्ट होना स्वाभाविक है । ऋण-प्रस्तता कृषक के श्रम का समुचित पुरस्कार प्राप्त करने में सबसे बड़ी बाधा बनकर आती है । दुर्भाग्य से भारतीय कृषकों में अधिकांश कृषक इस देश में ऋण-प्रस्त हैं और इसीलिए वे नवीन उपकरणों उत्तम बीजों व खाद आदि का उपयोग करने में असमर्थ हैं । उनकी आय का एक बड़ा भाग ऋण तथा व्याज चुकाने में व्यय हो जाता है और फलस्वरूप उपज बढ़ाने या कृषि प्रणाली में सुधार करने के लिए वे समय नहीं हो पाते ।

(८) छोटी जोतें एवं सुधार की सीमित सम्भावनाएँ—उपविभाजन एवं अपखण्डन की समस्या पर लिखे गये अध्याय में इस तथ्य पर काफी विस्तार के साथ लिखा गया है। वास्तव में जोत अत्यन्त छोटी होने पर सिंचाई के साधनों का विकास सम्भव नहीं हो पाता और न ही कृषक को नवीन उपकरणों के उपयोग में कोई लाभ दिखाई देता है। वह भूमि को प्रकृति की कृपा पर छोड़ देता है तथा परम्परागत प्रणालियों एवं उपकरणों में परिवर्तन करने में उसे कोई रुचि प्रतीत नहीं होती। छोटे तथा बड़े खेतों में बैलों तथा कृषकों का जीवन-निर्वाह व्यय वही रहता है, पर कुआँ व बाड़ बनाने में, सिंचाई की नालियों के निर्माण में अन्य सुधारों के लिए छोटी जोतें अधिक खर्चीली होती हैं और इसीलिए इनकी व्यवस्था साधारणतया छोटी जोतों पर नहीं की जाती। इसी कारण विजनयन्त्र (विनोअर्स), थ्रेशर व ट्रैक्टरों आदि श्रम तथा समय बचाने वाले यन्त्रों का उपयोग भी छोटे खेतों में सम्भव नहीं हो पाता। १८८० के अकाल आयोग ने कृषकों की रुचिहीनता एवं उपज कम होने का मुख्य कारण परम्परागत कृषि-प्रणालियों के रूप में बताया था। डा० हेरॉल्ड मान के मत में छोटी जोतें साहस की भावना को नष्ट करती हैं, श्रम के अपव्यय के लिए उत्तरदायी हैं तथा कृषि में पूँजी के विनियोग में बाधा उपस्थित करती हैं।<sup>1</sup>

(९) भूमि-व्यवस्था एवं कर—भारत की दोषपूर्ण भूमि-व्यवस्था भी कृषि पर प्रतिकूल प्रभाव डालती है। एक सर्वेक्षण के अनुसार भारत की लगभग ३०-३५% कृषि भूमि पर उन १०% कृषकों को अधिकार है, जिन्हें जमींदारों के रूप में जाना जाता है और जो भूमि को खण्ड में विभक्त करके अन्य व्यक्तियों को जोतने के लिए देते हैं। इसी रिपोर्ट के अनुसार १९५३-५४ में लगभग एक चौथाई कृषक परिवारों ने अन्य लोगों की जमीन लेकर जोती थी। बड़े जमींदार अपनी अधिकृत भूमि में से ४०-४२% काश्तकारों को देते हैं।<sup>2</sup> इसीलिए आजादी के बाद भू-धारण की सुरक्षा हेतु अधिकांश राज्यों में अधिनियम पारित किये गए हैं तथा जमींदारों को इसी शर्त पर काश्तकार को वेदखल करने का अधिकार प्रदान किया गया है कि वे स्वयं भू-धारण करके खेती करें। राजस्थान में स्वयं की देखरेख में कार्य करवाने तथा कृषि सम्बन्धी जोखिम उठाने की ही खुद काश्त माना गया है। इससे भी अनेक अनियमितताओं की सम्भावनाएँ उत्पन्न हो सकती हैं तथा अनुचित वेदखली का अवसर जमींदारों को मिल सकता है।

(१०) दुर्बल तथा अनुपयोगी पशु—१९५१ में भारत में कुल १९८ करोड़ पशु थे। विभाजन के समय भारत में १७६ करोड़ तथा पाकिस्तान में ३ करोड़ पशु प्राप्त हुए हैं। लेकिन अच्छी नस्ल के अधिकांश पशु पाकिस्तान में चले गए और इससे भी भूमि की जुताई तथा दूध के उत्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़े।

डा० विलियम कैप द्वारा प्रस्तुत एक तालिका के अनुसार ट्रैक्टर से एक एकड़ की जुताई करने पर केवल ३६० १४ पैसे की लागत आती है, जबकि दुर्बल पशुओं द्वारा जुताई किये जाने पर ९६० ८३ पैसे का व्यय एक एकड़ पर आता है। इसमें बैलों की खुराक ६६० ८८ पैसे होंगी, जबकि ट्रैक्टर के पेट्रोल पर केवल १६० व्यय होता है। इस प्रकार पशुओं द्वारा जुताई करने के कारण लागत अधिक आती है।<sup>3</sup>

(११) कृषि में शोध का अभाव—आस्ट्रेलिया में वैज्ञानिक शोध के बजट का ४०% भाग कृषि हेतु रखा जाता है जबकि भारत में यह अनुपात केवल १०% है। वस्तुतः ५-७ वर्ष पूर्व तक भी भारत में कृषि शोध एक उपेक्षित विषय रहा था। यह एक प्रसन्नता की बात है कि अब कृषि शोध हेतु विभिन्न कृषि विश्वविद्यालय एवं विशिष्ट संस्थाएँ काफी धन व्यय कर रही हैं।

(१२) अन्य कारण—सदियों से अकाल, बाढ़, तथा मानव-निर्मित बाधाओं ने भारतीय कृषक को इतना निराशावादी बना दिया है कि वह आज सरलता से नवीन उपकरणों के प्रयोग

1. Dr H Mann : Land & Labour in a Deccan Village 1917, (Vol I) p 154
2. M. L Dantwala : Article in Seminar, October 1962
3. K. William Kapp : Op. cit
4. See Economic Times, January 15, 1969.

अथवा उत्तम खाद व बीजों का उपयोग करने के लिए तत्पर नहीं हो पाता। भारतीय कृषक महत्वाकांक्षी नहीं है तथा धर्म एवं जातिगत मान्यताओं ने उसे भाग्यवादी बना दिया है।

फसलों के हेरफेर के विषय में भी भारतीय कृषक को कोई रुचि नहीं है तथा प्रत्येक दृष्टि से वह प्रकृति पर निर्भर रहना ही उपयुक्त मानता है। राज्य की उदासीनता भी इस सम्बन्ध में उत्तरदायी रही है। उपज में वृद्धि करने के लिए राज्य द्वारा किये गए प्रयास अपर्याप्त रहे हैं।

सबसे बड़ा कारण, जिससे प्रति एकड़ उपज बहुत कम है, भारतीय कृषकों की निर्धनता एवं विपन्नता है। डा० सेन के शब्दों में 'सर्वश्रेष्ठ सेना भी जिस प्रकार विना उपयुक्त अस्त्र-शस्त्रों के युद्ध में विजय नहीं पा सकती उसी प्रकार कृषि में विकास के मारे प्रयास उस समय तब सफल नहीं होंगे जबतक कि कृषकों के लिए उत्तम बीज, खाद व उपकरण पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध नहीं है तथा जब तक कि कृषकों के पास पर्याप्त पूँजी इन सबको खरीदने के लिए विद्यमान नहीं है।'

### राज्य की कृषि नीति—सक्षिप्त समीक्षा

कृषि के विद्वान एवं प्रचलित पिछड़ेपन को दूर करने के लिए स्वतन्त्रता के पूर्व राज्य का योगदान महत्त्वपूर्ण कभी नहीं रहा। हिन्दू एवं मुगल सम्राटों ने यदाकदा सिंचाई के लिए नहरों व तालाबों का निर्माण करवाया तथा अफान एवं अभाव के समय कृषकों को वित्तीय सहायता दी थी, लेकिन कोई नियमित प्रयास इस दृष्टि से नहीं किए गए कि कृषि प्रणाली में सुधार हो सके, अथवा कृषि का सुनियोजित विकास सम्भव हो जाए। अंग्रेजों की नीति बंगाल की शोषणी (१७९३) से लेकर १९वीं शताब्दी तक यथासम्भव यही रही कि भारत में कृषि का विकास स्वाभाविक रूप से होता जाए। वे यह चाहते थे कि भारत एक कृषि-प्रधान देश बन जाय। लेकिन १९वीं शताब्दी के मध्य तक उन्होंने कृषि के विकास हेतु कोई महत्त्वपूर्ण प्रयास नहीं किया। १७४८ से १८५४ के मध्य तक काँफी कपास एवं चाय की खेती तथा उत्पादन के विषय में जानने के लिए कुछ समितियाँ बनाई गई थीं। लेकिन इन समितियों की स्थापना का आशय कृषि-प्रणाली में सुधार हेतु कोई नीति बनाना नहीं था।

इसी प्रकार ब्रिटिश सरकार ने कहीं-कहीं नहरों व तालाबों का निर्माण करवाया लेकिन श्री रमेशदत्त के शब्दों में सिंचाई के गांधनों के विकास का एकमात्र उद्देश्य बड़ी हुई उपज से अधिक राजस्व प्राप्त करना था तथा अंग्रेजों ने भारतीय कृषि की प्रावश्यकताओं एवं समस्याओं को समझने का काफी समय तक प्रयास भी नहीं किया। १९वीं शताब्दी में किये गए छुटपुट प्रयासों में भूमि-व्यवस्था से सम्बन्धित सुधारों का सर्वाधिक महत्त्व रहा है। ब्रिटिश सरकार ने कुछ क्षेत्रों में जमींदारी प्रथा प्रचलित करके कृषक वर्ग में ऐसे तत्त्वों को जन्म दिया, जो कृषि के सुधारों की अपेक्षा स्वयं एवं राज्य के लिए जुटाने में निमित्त बने। रंगतबाड़ी क्षेत्र में सामान्यतः दरिद्र एवं साधनहीन कृषकों का प्रवेश हो गया था और इसके फलस्वरूप कृषि की समस्याएँ बढ़ती ही गईं।

सर्वप्रथम कृषि-समस्याओं का व्यापक रूप से विश्लेषण प्रथम अकाल आयोग द्वारा १८८० में किया गया। आयोग ने कृषि के सम्बन्ध में ब्रिटिश सरकार की उदासीन नीति पर गम्भीरतापूर्वक विचार करके निम्न सुझाव प्रस्तुत किए

(अ) एक केन्द्रीय कृषि विभाग की स्थापना की जाए जो अकालों से रक्षा करने तथा कृषि में स्थायी सुधार करने का प्रयास करे।

(आ) ग्रान्तों में भी इसी प्रकार के कृषि विभाग स्थापित किए जाएँ।

(इ) राज्य कृषकों को भूमि खरीदने, कुँआ बनवाने, बँल खरीदने के लिए अल्प, मध्य व दीर्घकालीन ऋण देने की व्यवस्था करे। तथा,

(ई) कृषकों की ऋण प्रवृत्तता दूर करने के लिए विशेष न्यायालयों की स्थापना की जाय।

लेकिन जैसा कि शाही कृषि आयोग में बताया, ब्रिटिश सरकार ने इन सुझावों पर काफी समय तक कोई ध्यान नहीं दिया। (रिपोर्ट पृष्ठ १७-१८)

**कृषि-अनुसंधान—**१८८९ में डा० वालेकर, जो इंग्लैंड की कृषि भोसायटी के सलाहकार-रसायन शास्त्री थे, भारत भेजे गये जिन्होंने देश के विभिन्न भागों का भ्रमण करने के पश्चात् १८९१ में एक रिपोर्ट 'भारतीय कृषि के सुधारों के लिए प्रस्तुत की। डा० वालेकर ने तत्कालीन वायसराय लार्ड कर्जन से कृषि-सम्बन्धी अनुसंधानों को प्रोत्साहन देने का अनुरोध किया। १८९२ में भारत सरकार ने पहली बार कृषि-रसायन शास्त्री की नियुक्ति की। १९०१ में कृषि-महानिरीक्षक (इस्पेक्टर जनरल) तथा कृषि की उच्च शिक्षा तथा शोध हेतु १९०३ में पूमा इस्टीट्यूट की स्थापना की गई। पूसा की इस संस्था के लिए शिकागो के हेनरी किप्स द्वारा २०,००० पौण्ड का अनुदान प्राप्त हुआ तथा लार्ड कर्जन के प्रयत्नों के फलस्वरूप २० लाख रुपये प्रतिवर्ष १९०५ से पूसा-संस्थान एवं प्रान्तों की कृषि में सुधारों के लिए दिया जाना प्रारम्भ हुआ।

धीरे-धीरे कृषि कालेजों का प्रारम्भ अन्य प्रान्तों में हुआ तथा बम्बई, मध्यप्रदेश, पंजाब और दक्षिण में अनेक कृषि कालेजों की स्थापना की गई। १९०५ में केन्द्रीय तथा प्रांतीय कृषि विभागों का गठन करने का प्रयास किया गया। प्रांतीय कृषि विभागों का पुनर्गठन एवं विस्तार १९१५ में किया गया।

१९०५ में एक अ० भा० कृषि बोर्ड की स्थापना प्रांतीय कृषि विभागों की गतिविधियों में समन्वय लाने की दृष्टि से की गई। १९१९ में प्रशासन सम्बन्धी अनेक सुधार हुए तथा कृषि को प्रधानतः प्रान्तों के नियन्त्रण में रख दिया गया तथा उच्च स्तरीय अनुसंधान तथा शोध के कार्यों को केन्द्रीय कृषि मंत्रिमंडल के नियन्त्रण में रखा गया। आज केन्द्रीय कृषि, तथा कृषि एवं खाद्य मन्त्रालयों, नियन्त्रण में कृषि तथा सम्बन्धित अनुसंधान (रिसर्च) के लिए निम्न मुख्य संस्थाएँ कार्य कर रही हैं :

(i) कृषि अनुसन्धानशाला, दिल्ली (जो १९३६ में पूसा में स्थानान्तरित किया गया था); (ii) भारतीय पशु चिकित्सा अनुसन्धानशाला, मुक्तेश्वर; (iii) पशुपालन एवं डेरी अनुसन्धानशाला, बंगलौर; (iv) भारतीय पशु-सुधार फार्म, करनाल; (v) मक्खनशाला, आनन्द; (vi) गन्ना उत्पादक केन्द्र, कोयम्बटूर; (vii) चीनी ब्यूरो, कानपुर; (viii) वन-अनुसन्धानशाला, देहरादून; (ix) शक्कर प्राविधिक संस्था, कानपुर; (x) केन्द्रीय चावल अनुसन्धान संस्था कटक; (xi) केन्द्रीय आलू अनुसन्धानशाला, पूना, (xii) केन्द्रीय सब्जी केन्द्र, कुलू; (xiii) केन्द्रीय समुद्रीतट मत्स्य केन्द्र, मंजयम; (xiv) केन्द्रीय आन्तरिक मत्स्य केन्द्र, मनोरामपुर तथा; (xv) गहन समुद्री मत्स्य केन्द्र, बम्बई।

इनके अतिरिक्त कोचीन का मत्स्य प्राविधिक केन्द्र, मैसूर केन्द्रीय खाद्य प्राविधिक केन्द्र तथा १९२९ में स्थापित इम्पेरियल (अब भारतीय) कृषि अनुसन्धान परिषद्, दिल्ली (ICAR) भी उक्त मन्त्रालयों के अन्तर्गत कार्य कर रही हैं।

कृषि-अनुसंधान के लिए केन्द्रीय खाद्य तथा कृषि-विभाग समुक्त राष्ट्र संघ के सौद्य एवं कृषि मंत्रालय (FAO) के समुक्त तत्वावधान में भी प्रयास कर रहे हैं। वास्तव में १९२८ के शाही कृषि आयोग का राज्य की नीति में हुए परिवर्तनों के लिए अत्यन्त महत्वपूर्ण योगदान रहा है।

स्वतन्त्रता के पश्चात् प्रथम योजना में वैज्ञानिक कृषि (अनुसंधान) के लिए लगभग ४ करोड़ ₹० व्यय किए गए, पर द्वितीय योजना में यह राशि बढ़ाकर १४ करोड़ १५ लाख ₹० कर दी गई। १९५२ के आरम्भ में अमरीका के साथ एक प्राविधिक सहकार सम्झौता किया गया जिसके अनुसार एक अमरीकी विशेषज्ञों का दल कृषि मन्त्रालय को महत्वपूर्ण सुझाव देने के लिए प्रस्तुत रहता है।

प्रांतीय कृषि-विभाग भी पिछले १५-२० वर्षों से काफी सक्रिय रूप से कार्य कर रहे हैं। कृषि-क्षेत्रों तथा प्रयोगशालाओं में प्रयोग तथा नवीन प्रणालियों व उपकरणों की लोकप्रियता में वृद्धि करने के उद्देश्य से ये विभाग यथासम्भव कृषि पद्धति में सुधार करके कृषि-क्षेत्र का विस्तार करते हैं। जयार एवं डेरी के कथनानुसार १९२८-२९ में सुधरी हुई फसलों का कुल क्षेत्रफल १ करोड़ २२ लाख एकड़ था, १९३७-३८ में यह बढ़कर २ करोड़ ४० लाख एकड़ हो गया।

१९४७ से कृषि एवं पशु सम्पत्ति के विकास हेतु क्षेत्रीय कार्यक्रम निर्धारित किए गए।

द्वितीय पंचवर्षीय योजना-काल में कपास तिलहन तथा मोटे अनाजों के सम्बन्ध में शोध करने के लिए १७ केन्द्र स्थापित किए गए। प्रथम योजना-काल से अब तक भारतीय कृषि अनुसंधानशाला तथा कृषि अनुसंधान परिषद् का पर्याप्त विस्तार किया गया है। तृतीय पंचवर्षीय योजना में परिषद् तथा शाला की ओर भी अधिक विस्तार किया गया। प्रत्येक बड़ी नदी घाटी योजना-क्षेत्र में अनुसंधान केन्द्र स्थापित किए गए हैं। जूट, कपास, अनाज व बहुत-सी अन्य वस्तुओं तथा रबड़, चाय एवं कॉफी की फसला के विषय में भी अनुसंधान के कार्यक्रमों का विस्तार किए जाने की योजना थी परन्तु कौनों के अभाव में यह सब सम्भव नहीं हो सका।

कृषि-अनुसंधान के लिए पंचवर्षीय योजनाओं में भी काफी ध्यान दिया गया है तथा चावल, कपास, ज्वार, बाजरा, गेहूँ तथा मक्का आदि की नई फसलों के सम्बन्ध में अनेक परीक्षण किए गए हैं। इनमें सुघरे हुए बीजों व खाद की मात्रा एवं किस्म के विषय में जाँच की जाती है। तृतीय योजनाकाल में केन्द्र तथा राज्यों के अनुसंधान-कार्यक्रमों पर २८ करोड़ रुपये व्यय किए गए।

कृषि-उपकरणों में सुधार— यह हम उपर्युक्त चुके हैं कि भारतीय कृषि के पिछड़ा रहने तथा प्रति एकड़ उपज कम होने का एक बड़ा कारण रुढ़िवादी उपकरणों का उपयोग भी है। सरजॉन रसल ने १९३७ में इम्पीरियल (अब भारतीय) कृषि अनुसंधान परिषद् के कार्यों पर रिपोर्ट प्रस्तुत करते हुए यह बताया था कि आधुनिक यंत्र हल्के होते हैं तथा कम मनुष्यों तथा पशुओं द्वारा कम समय में वे कृषि-कार्य करने में समर्थ हैं। दुर्भाग्य से अनेक बार सिफारिश होने के उपरान्त भी प्रांतीय कृषि विभागों ने सुघरे हुए उपकरणों के वितरण में बहुत उदासीनता बरती। शाही कृषि आयोग ने १९२८ में बताया कि १९२५-२६ में सारे देश में कुल २ करोड़ ५० लाख हला का उपयोग किया जा रहा था, जिसमें से केवल १७,००० सुघरे हुए हल थे। १९४५ में भारतीय कृषि अनुसंधान संस्था में एक कृषि इंजीनियरिंग बक्ष की स्थापना की गई। कृषि कार्यों के लिए नवीन उपकरणों के प्रयोग पर निरन्तर परीक्षण चलते रहे हैं। १९४५ में हलों की संख्या २७८ करोड़ थी तथा १९५६ में समूचे देश में यह संख्या ३८ करोड़ तक पहुँच गई। ट्रैक्टरों का उपयोग भारत में स्वतन्त्रता के पूर्व बहुत सीमित था। १९५१ में केवल ९,००० ट्रैक्टर सारे देश में थे, पर नियोजित विकास के कारण १९६६ में इनकी संख्या ५०,००० हो गई। यहीं नहीं आजादी के बाद गन्ना पेरने की मशीनों, तेल-इन्जनों विद्युत् पम्पों और अन्य यंत्रों की संख्या में भी काफी वृद्धि हुई। इस समय तक १२,००० पावर मिटर, ४,००० पाँवर स्प्रेयर-कम डस्टर, १० २५ लाख पम्पसेट तथा २,००० पाँवर थ्रेशर का देश के विभिन्न भागों में उपयोग हो रहा था।

सुघरे हुए बीज— डाक्टर सेन के मत में भारत जैसे देश में, जहाँ प्रति एकड़ उपज इसी प्रकार की स्थितिवाली अन्य देशों की कृषि की अपेक्षा  $\frac{1}{3}$  या  $\frac{1}{2}$  पँदावार प्रति एकड़ होती हो, राज्य की नीति में अच्छे बीजों की पूर्ति का भी महत्त्वपूर्ण स्थान होना चाहिए। श्री कीटिंग ने अच्छे बीजों के उपयोग से ही उपज में १० प्रतिशत वृद्धि का अनुमान किया था। १९५७ में अधिक अन्न उपजाओ जाँच समिति ने बताया कि अच्छे व सुघरे हुए बीजों का उपयोग घान्ध व पंजाब में क्रमशः घान तथा गेहूँ को छोड़कर सारे भारत में विभिन्न फसलों के अन्तर्गत प्रयुक्त भूमि के १०-१५ प्रतिशत भूमि में ही किया जा रहा था।

लेकिन द्वितीय पंचवर्षीय योजना काल में अच्छे बीजों के उत्पादन में वृद्धि करने के लिए विकास-खण्डों में बीज-क्षेत्र बनाये गए। १९६०-६१ तक लगभग ४००० बीज क्षेत्र बनाए जा चुके थे। तृतीय योजना-काल में एक केन्द्रीय बीज निगम की भी स्थापना की गई है। १९६७-६८ में कुल मिलाकर लगभग ४ २५ करोड़ हैक्टर क्षेत्र में सुघरे हुए अथवा उन्नत बीजों का उपयोग किया गया। उस वर्ष कुल कृषि क्षेत्र का लगभग २५% उत्तम बीजों के अन्तर्गत था।

अधिक अन्न उपजाओ आन्दोलन— वर्मा के पृथक् हो जाने के पश्चात् खाद्यान्नों के मूल्य अत्यधिक तेजी से बढ़ने लगे। इस समस्या के सामयिक एवं स्थायी निराकरण हेतु भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद् ने चारसूत्री कार्यक्रम बनाया। प्रथम, नई भूमि को कृषि-क्षेत्र के अन्तर्गत लाकर तथा झुहरी फसलों को प्रोत्साहन देकर कुल कृषि क्षेत्र का विस्तार करना। द्वितीय, कुओं, नहरों व तालाबों की मरम्मत तथा नई सिंचाई की सुविधाएँ प्रदान करना। तृतीय, खाद का व्यापक उपयोग

किया जाना तथा अन्तिम, सुधरे हुए बीजों का उपयोग बढ़ाना । १९४३ से यह कार्यक्रम देशव्यापी आन्दोलन के रूप में प्रारम्भ किया गया । इसे अधिक अन्न उपजाओ आंदोलन (Grow More Food Campaign) इसलिए कहा गया, क्योंकि इसका उद्देश्य प्रधानतः खाद्यान्नों के उत्पादन में वृद्धि करना था ।

**योजनाएँ तथा कृषि**—सार्वजनिक व्यय का लगभग ३१% प्रथम योजना काल में कृषि के विकास हेतु व्यय किया गया । द्वितीय योजना तथा तृतीय योजना काल में यह अनुपात घट कर २० तथा २१% के बीच रह गया । तीनों योजनाओं में कुल मिलाकर ३,३३६ करोड़ रुपये कृषि के विकास हेतु खर्च किए गए । इतमें सिंचाई की मद पर किया गया व्यय भी शामिल था ।

पिछले कुछ वर्षों में ऊँची उपज वाले बीजों के लिये बहुत बड़े स्तर पर कार्य किया जा रहा है । संभव है इससे देश के सभी कृषि-क्षेत्रों में हरी क्रांति का सूत्रपात हो जाय । तीसरी योजना तक कृषि उत्पादन की वृद्धि दर लगभग २% रही थी, पर नवीन कृषि नीति के फलस्वरूप चौथी योजना में उत्पादन की वृद्धि दर ५% (वार्षिक) रहने की आशा है । चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में कृषि कार्यक्रमों पर सहकारी क्षेत्र में १६६७ करोड़ रुपये तथा सिंचाई पर ९५० करोड़ रुपये व्यय किए जाएंगे । यह उल्लेखनीय है कि तीसरी योजना में यह व्यय क्रमशः १४०० करोड़ तथा ६५० करोड़ रुपये था ।

## भारत में भूमि व्यवस्था तथा सुधार (Land Systems and Land Reforms in India)

### प्रारम्भिक—भूमि व्यवस्था का महत्त्व

विद्वान् सुकरात के शब्दों में 'खेती के पूर्णरूप से फलते फूलते समय ही सब धन्ये पनपते हैं, किन्तु भूमि को बन्जर छोड़ देने में अन्य धन्यों का भी विकाम हो जाता है।' कृषि उत्पादन को प्रभावित करने वाले विभिन्न घटकों में भूमि व्यवस्था का महत्त्वपूर्ण स्थान है। श्रीमती एन्स्टे का यह कथन भी सही प्रतीत होता है कि किसी देश में कृषि उत्पादन तथा कृषि की स्थिति काफी मोमा तक इस बात पर निर्भर करती है कि वहाँ भूमि धारण एवं भूमि स्वामित्व के मध्य किस प्रकार के सम्बन्ध हैं।<sup>1</sup> यदि प्रधानतः जोतने वाला ही भूमि का स्वामी है और राज्य को केवल लगान लेने का ही अधिकार है तो इससे भू धारण सुरक्षित रहता है तथा कृषक का कार्य करने का उत्साह बना रहता है। इसके विपरीत, यदि भूमि का स्वामी तथा कृषक दोनों पृथक-पृथक व्यक्ति होते हैं तो इससे कृषक का दमन होना प्रारम्भ हो जाता है तथा वह अपने आपको असुरक्षित महसूस करने लगता है जिसके परिणामस्वरूप उसमें कार्य करने का उत्साह नहीं रहने पाता। भारत जैसे कृषि प्रधान देश में उचित भूमि व्यवस्था का होना परम आवश्यक है। उचित भूमि व्यवस्था का अभाव भारत के आर्थिक विकास में एक महत्त्वपूर्ण बाधा है।

### भूमि व्यवस्था तथा भूमि सुधार का अर्थ

#### भूमि व्यवस्था का अर्थ .

भूमि व्यवस्था से अर्थ है कि भूमि पर स्थायी अधिकार किस व्यक्ति का है, उस पर खेती कौन करता है तथा लगान निर्धारित करने की क्या रीति है। दूसरे शब्दों में, 'भूमि व्यवस्था से आशय भूमि के स्वामी तथा जमके जोतने वाले का भूमि के प्रति अधिकार एवं दायित्व तथा माल-गुजारी देने के सम्बन्ध में राज्य से सम्बन्ध की व्याख्या से है।' भूमि पर अधिकार सरकार का हो सकता है अथवा निजी स्वामित्व हो सकता है, जैसे जमींदार, जागीरदार, अथवा कृषक आदि। पहली स्थिति में लगान सरकार को देना पड़ता है तथा दूसरी स्थिति में जमींदार अथवा जागीरदार लगान पाने का अधिकारी होता है। संक्षेप में, भूमि व्यवस्था से आशय उस व्यवस्था से है जिनके अन्तर्गत भूमि का स्वामित्व अधिकार एवं दायित्व निर्धारित होते हैं।

#### भूमि सुधार से आशय :

भूमि सुधार एक अत्यन्त व्यापक शब्द है। इसके अन्तर्गत वे समस्त कार्य सम्मिलित किये जाते हैं जिनके द्वारा भूमि का अधिकतम उपयोग किया जा सकता है तथा कृषि का उत्पादन

1 Vera Anstey Economic Dev. of India, p 97 (1957)

बढ़ाया जा सकता है। अतएव लगान सम्बन्धी कानून, मध्यस्थों का उन्मूलन, जातों की सुरक्षा, उचित लगान-निर्धारण व उसकी वसूली, भूसीमा निर्धारण, सहकारी कृषि, चकबन्दो, भूदान, कृषि का पुनर्गठन इत्यादि सभी कार्यक्रम भूमि सुधार के अन्तर्गत आते हैं।

**आदर्श भूमि व्यवस्था—कैसी हो ?**

यदि कृषक को भूमि जोतने तथा उसमें श्रम, पूँजी तथा जोखिम का इष्टतम उपयोग करने की प्रेरणा प्राप्त हो तो हम उसे आदर्श भूमि व्यवस्था की संज्ञा दे सकते हैं। ऐसी व्यवस्था निम्न गुणों से सम्पन्न होती है

(१) भूमि पर जोतने वाले का अधिकार होता है।

(२) यदि जोतने वाले को स्वत्व प्राप्त न हो और वह किसी अन्य व्यक्ति से भूमि लेकर जोत रहा हो उसे भूमि का उपयोग निर्वाध रूप में करने का अधिकार हो। अन्य शब्दों में काश्तकार को भू-धारण की सुरक्षा प्राप्त होनी चाहिए।

(३) स्वत्वाधिकार प्राप्त कृषक अथवा दूसरे व्यक्ति की भूमि जोतने वाले काश्तकार दोनों को ही यह ज्ञात होना चाहिए कि लगान के रूप में उन्हें उपज का कितना भाग देना है। इसके लिए यह जरूरी है कि भूमि पर मध्यस्थों की संख्या कम से कम हो।

(४) साझे पर कार्य करने वाले कृषकों को भूमि से प्राप्त उपज का न्यायपूर्ण भाग प्राप्त होना चाहिए।

यदि ये गुण किसी देश की कृषि-व्यवस्था में विद्यमान नहीं हैं तो वहाँ का कृषक सुखी नहीं रह सकता।

**स्वतन्त्रता के समय भारत में भूमि-व्यवस्था**

स्वतन्त्रता प्राप्त के समय भारत में तीन प्रकार की (५मुख) भूमि व्यवस्थाएँ मौजूद थीं (I) रयतवाड़ी, (II) महलवाड़ी, (III) जमींदारी। कुल कृषि क्षेत्र के ५२% भाग पर रयतवाड़ी, ४०% भाग पर जमींदारी तथा शेष पर महलवाड़ी व अन्य व्यवस्थाएँ (जागीरदारी, विस्वेदारी आदि) विद्यमान थीं।

### (I) रयतवाड़ी व्यवस्था (Ryotwari System)

रयतवाड़ी व्यवस्था के अन्तर्गत सम्पूर्ण भूमि पर राज्य का एकाधिकार होता है किन्तु व्यवहार में प्रत्येक रजिस्टर्ड धारी (रयत) स्वामि होता है।

इसका टॉमस मुनरो ने सबसे पहले सन् १७९२ में मद्रास में श्रीगणेश किया था। धीरे-धीरे बम्बई (उत्तरी प्रान्तों) व अन्य प्रदेशों में भी यह व्यवस्था लागू की गई। स्वतन्त्रता के पूर्व रयतवाड़ी व्यवस्था देश के ५२% कृषि-क्षेत्र में व्याप्त थी। 'अ' श्रेणी के ३८% क्षेत्र में रयतवाड़ी व्यवस्था विद्यमान थी।

रयतवाड़ी व्यवस्था में निम्नांकित विशेषताएँ होती हैं<sup>1</sup> (अ) समस्त भूमि राज्य की सम्पत्ति होती है। (आ) भूमि धारणकर्ता तीन अधिकारों का प्रयोग कर सकता है भूमि का उपयोग, स्वत्व-हस्तान्तरण अथवा राज्य को लौटाना। (इ) लगान के भुगतान हेतु काश्तकार व्यक्तिगत रूप से जिम्मेदार होता है। एव (ई) लगान की दरों का निर्धारण २०-३० वर्ष की उपज के मूल्य के आधार पर होता है। पर समय-समय पर इसमें सशोधन किया जा सकता है।

रयतवाड़ी व्यवस्था के अन्तर्गत लगान का निर्धारण भूमि की उर्वराशक्ति तथा विच्छले २० या ३० वर्षों में हुई उपज (वास्तविक) के मूल्य के आधार पर किया जाता है। वास्तविक उपज का एक भाग लगान के रूप में दिया जाता है जो साधारणतया राज्य सरकारों द्वारा निर्धारित किया



जाता है। महलवाड़ी व्यवस्था में भी वास्तविक उपज का एक भाग लगान के रूप में लिया जाता है।

रैयतवाड़ी व्यवस्था वंशानुक्रमिक रूप से दो-पक्षीय व्यवस्था है, जिसके अनुसार राज्य एवं काश्तकार का सीधा सम्बन्ध होना चाहिए। लेकिन जनसंख्या की वृद्धि के साथ-साथ जैसे-जैसे भूमि पर जन-भार बढ़ता गया, वैसे-वैसे राज्य व अन्तिम काश्तकार के बीच मध्यस्थों की संख्या बढ़ती गई। बहुत से कृषकों ने राज्य में ली गई भूमि को पूर्ण अथवा आंशिक रूप से अन्य व्यक्तियों को सौंप या साझे पर देना प्रारम्भ कर दिया। नेशनल सम्पल सर्वे रिपोर्ट के अनुसार १९५३-५४ में कुल जोती गई भूमि का लगभग २४% भाग मध्यस्थों से प्राप्त हुआ था। यह और भी विचित्र बात है कि जो कृषक भूमि का इस प्रकार सौंप या साझे में देते हैं, उनमें से एकड़ से भी कम भूमि अन्य व्यक्तियों को देते हैं।<sup>1</sup>

जिन व्यक्तियों के पास १० एकड़ या इसमें कम है वे कुल मीर में दी गई भूमि का ३०% देते हैं जबकि १०-२० एकड़ एवं ५० एकड़ से अधिक जिनके पास है उनका योगदान क्रमशः २०% एवं २८% है। यही नहीं जिनके पास ५० एकड़ या इससे कम भूमि है। उनका ४२% भाग आंशिक या पूर्णरूप से मध्यस्थों से लिया गया है।<sup>2</sup>

तृतीय पंचवर्षीय योजना में प्रस्तुत जोत सम्बन्धी आकड़ों से भी यह ज्ञात होता है कि बड़े कृषक भूमि को पट्टे या साझे पर जोतने के लिए अधिक देते हैं।

भूमि को साझे पर देने की परम्परा के कारण रैयतवाड़ी क्षेत्रों में भी लगान में आश्चर्यजनक वृद्धि हुई है। उत्तर प्रदेश में यद्यपि जमींदारों का बाहुल्य नहीं था फिर भी रैयतवाड़ी क्षेत्रों में भी मध्यस्थों की संख्या बढ़ती गई और परिणामस्वरूप काश्तकारों द्वारा किए गए भुगतान की राशि राज्य के कोष में न जाकर उन मध्यस्थों को प्राप्त होने लगी जिनमें केवल जमींदार ही नहीं, अपितु बड़े काश्तकार भी थे। इससे तीन नुकसान हुए—प्रथम राज्य की आवश्यकता से कम आय प्राप्त हुई। द्वितीय, बड़े कृषक व जमींदारों के पास धन का केन्द्रीयकरण हो गया तथा अन्तिम, अधिक लगान देने के कारण काश्तकार की स्थिति में सुधार संभव नहीं हो सका।

रैयतवाड़ों प्रथा के मुद्दे

यद्यपि उपरोक्त नुरादियों की उत्पत्ति का दायित्व किसी भीमा तक रैयतवाड़ी व्यवस्था पर डाला जाता है क्योंकि इसमें समस्याओं के बढ़ने अथवा भूमि को साझे पर दे डालने की अधिक गुरुता रहती है, तथापि रैयतवाड़ी व्यवस्था सर्वत्र घट व्यवस्था है। इसके निम्नलिखित कारण हैं

१ कृषक तथा सरकार का प्रत्यक्ष सम्बन्ध बना रहने में कृषक की शोषण से रक्षा हो जाती है।

२ सरकार कृषि स्थिति से परिचित होने के कारण कृषि के विकास के सम्बन्ध में उदासीन नहीं रह सकती।

३ सरकार व कृषक के बीच मध्यस्था की संख्या अपेक्षाकृत कम होने के कारण कृषक को लगान जमींदारी व्यवस्था से कम देना होता है जबकि राज्य के कोष में अधिक राशि जमा होती है।

४ कृषक को अधिक धन करने का व अधिक पूँजी का विनियोग करने का अवसर मिलता है क्योंकि इसमें भू-धारण की सुरक्षा रहती है।

५ मालगुजारी उपज के एक भाग के रूप में रहने से लगान का निर्धारण सरल होता है और साथ ही नजराना भेंट या अनावश्यक भुगतान, जो जमींदारी व्यवस्था में अनिवार्य माने जाते हैं, बच जाते हैं।

६ राज्य तथा काश्तकार की सक्रियता के कारण कृषि के विकास की सम्भावनाएँ अधिक होती हैं।

1 M L Dantwala Article in Seminar, October, 1962

2 Ibid

रयतवाड़ी प्रथा के दोष :

(१) इसमें लगान के निर्धारण में सरकारी अधिकारियों द्वारा मनमानी होती है तथा साथ में पक्षपात भी किया जाता है। (२) छोटे-छोटे किसानों से लगान की राशि वसूल करने में सरकार को एक बहुत बड़ी राशि व्यय करनी पड़ती है। (३) मनमाने ढंग से लगान बढ़ाये जाने के डर से कृषक भूमि पर सुधार करने में संकोच करने लगता है। (४) पूँजीपति भूमि को हथिया लेते हैं तथा वे स्वयं कृषि करने की वजाय नौकरो व अन्य व्यक्तियों से सेतो कराते हैं। अतएव इसमें जमींदारी के दोष दिखलायी देने लगते हैं। (५) रयत द्वारा भूमि उप-किसानों को दे दी जाती है।

## (II) महलवाड़ी व्यवस्था (Malwari System)

महलवाड़ी व्यवस्था भारत के किन-किन प्रान्तों में लागू की गई थी, यह पिछले अध्याय में बताया जा चुका है। संक्षेप में यहाँ यह बता देना पर्याप्त होगा कि इस व्यवस्था को सर्वप्रथम सन् १८८३ में लार्ड विलियम बैंटिक ने उत्तर प्रदेश के आगरा व अवध के जिलों में लागू किया था। इस व्यवस्था में जमींदारी व्यवस्था के विपरीत बहुत-से व्यक्तियों को सामूहिक रूप से भूमि का स्वामित्व दिया जाता है तथा एक निश्चिन राशि लगान के रूप में निर्धारित कर दी जाती है। इसके अन्तर्गत गाँव की भूमि पर संयुक्त रूप से ग्राम समुदाय का अधिकार होता है। भारत के विभिन्न प्रान्तों में काश्तकारों से वसूल किए गए धन में से ४०% से लेकर ७०% तक राज्य के कोष में जमा किया जाता था। इस सामूहिक रियासत को महल कहा जाता था तथा मनी भागीदार व्यक्तिगत एवं सामूहिक रूप से निर्धारित लगान की राशि के भुगतान हेतु बाध्य थे। लगान की दरों में एक निश्चित अवधि के पश्चात् सगोचन किया जा सकता था। कुछ इलाकों में प्रत्येक भागीदार उस रियासत में जितना अंश उसके अधिकार में होता था उतनी के अनुपात में लगान अदा करता था।

पंजाब में साधारणतया बंजर भूमि पर इन भागीदारों का सामूहिक रूप से अधिकार माना जाता था और भूमि को पट्टे पर देने की परम्परा अमान्य थी। लेकिन मध्य प्रदेश व उत्तर प्रदेश में सीर या सांभे में सेतो करने का अधिक रिवाज था। सीर की जमीन को भागीदार या उसके परिवार की निजी सम्पत्ति माना जाता था। यह प्रणाली संयुक्त ग्राम प्रबन्ध के सिद्धान्तों पर आधारित थी, जिसके अनुसार भूमि पर एक व्यक्ति या परिवार की अपेक्षा सामूहिक स्वामित्व को मान्यता दी जाती थी।

महलवाड़ी व्यवस्था में बन्दोबस्त के पूर्व भूमि का सर्वेक्षण किया जाता है तथा उसकी सीमाओं का विभिन्न व्यक्तियों या परिवारों के मध्य पूर्णरूपेण निर्धारण कर दिया जाता था। माल-गुजारी का निर्धारण भूमि तथा उपज के मूल्य के अनुसार किया जाता था। उपज का एक भाग अथवा एक निश्चय राशि लगान के रूप में राज्य के कोष में जमा कराई जाती थी।

महलवाड़ी व्यवस्था काफी सीमा तक जमींदारी के दोषों से मुक्त थी, क्योंकि इसके अन्तर्गत गाँव की सार्वभौम सत्ता एक व्यक्ति के हाथों में केन्द्रित न होकर विकेंद्रित हो जाती थी। भागीदार लोगों में साधारणतया जमीन को स्वयं जोतने की भी परम्परा थी और इससे अकर्मण्यता को प्रोत्साहन नहीं मिल पाता था। इसमें शोषण की सम्भावनाएँ भी अत्यन्त सीमित हो जाती थी।

लेकिन महलवाड़ी व्यवस्था में भी राज्य एवं काश्तकारों के मध्य एक दीवार बनी रहती है, जिससे राज्य कृषि के विकास में समुचित योगदान नहीं दे पाता। इसके अतिरिक्त मालगुजारी का निर्धारण अत्यन्त जटिल कार्य था और इसमें एकरूपता आना सम्भव नहीं हो सका। मालगुजारी या 'भागीदारी' की मनमानी एवं दमन-चक्र भी किसी सीमा तक चलते रहते थे।

महलवाड़ी प्रथा के सैद्धान्तिक लाभ .

(१) सामूहिक उत्तरदायित्व एवं स्वामित्व ने सह-अस्तित्व एवं सह-चिन्तन की भावनाओं को बढ़ाया है। (२) इसमें अपितु वैयक्तिकता एवं सामूहिकता का सुसंद समन्वय है अर्थात् भूमि पर स्वामित्व ग्राम समुदाय का होता है किन्तु कृषि की व्यवस्था करने में प्रत्येक साधुदार स्वतन्त्र है। (३) मध्यस्थ न होने से शोषण की समस्या नहीं उठती है। (४) लगान अस्थायी रूप से निर्धारित होने के कारण, भूमि की उर्वरता या कीमत बढ़ने पर, सरकार की आय भी बढ़ सकती है।

## महलवाडी प्रथा के दोष

(१) व्यावहारिक रूप में यह देखा गया है कि इस प्रथा के अन्दर समस्त ग्रामीण समुदाय नहीं, अपितु कृषक ही व्यक्तिगत रूप से भूमि का स्वामी होता है। (२) लगान निर्धारण में सरकारी अधिकारियों द्वारा पक्षपात एवं मनमानी करने की आशंका रहती है। (३) कुछ क्षेत्रों में उत्तर-प्रदेश व मध्य-प्रदेश) इसे जमींदारी प्रथा के समान लागू किया गया है जिससे इसमें जमींदारी के दोषों का अनुभव किया गया है।

## (III) जमींदारी व्यवस्था (Zamindari System)

जमींदारी प्रथा के अन्तर्गत सरकार तथा कृषक का सम्बन्ध प्रत्यक्ष नहीं होता अपितु कृषक तथा सरकार के बीच एक मध्यस्थ वर्ग होता है जो जमींदार कहलाता है। इस प्रथा के अनुसार जमींदार भूमि का स्वामी होता है तथा भूमि सम्बन्धी सभी अधिकार उसी के हाथ में होते हैं। प्रारम्भ में जमींदारों की हेसियत मालगुजारी एकत्रित करने वाला के समान थी। ये लोग मालगुजारी वसूल किया करते थे और इन्हें अपनी सेवाओं के बदले में कमीशन मिलता था। मुगल साम्राज्य की पतनावस्था में इन्होंने अपने-अपने क्षेत्रों में अपनी-अपनी स्थिति को सुदृढ़ कर लिया।

इसके अन्तर्गत प्रमुख राज्यों में बंगाल विहार उड़ीसा एवं मद्रास मुख्य थे। इनके अतिरिक्त उत्तर प्रदेश, पंजाब व मध्य प्रदेश में भी जमींदारी व्यवस्था प्रचलित थी। जमींदारी व्यवस्था को प्रचलन किस प्रकार एवं किम उद्देश्य से हुआ, यह अध्याय २ में बताया जा चुका है। मक्षेप में यहाँ यह बताना उचित होगा कि जमींदारों की नियुक्ति काश्तकारों में लगान इकट्ठा करके प्रारम्भ में कम्पनी सरकार को तथा १८५८ के पश्चात् ब्रिटिश सरकार को देने के उद्देश्य से की गई थी। जमींदारों को उनकी सेवाओं के बदले कुल मालगुजारी का ३/५ भाग मिलता था। स्थायी तथा अस्थायी बन्दोबस्त में मिलाकर १६४७-४८ में कुल क्षेत्र का ४८% अथवा २५ करोड़ एकड़ भूमि विद्यमान थी।

## जमींदारी प्रथा के प्रभाव

(१) एक नवीन वर्ग का उदय—जमींदारी व्यवस्था ने व्यक्तिगत अधिकारों को मान्यता प्रदान करके एक ऐसे वर्ग का जन्म दिया, जिसकी कृषि के विकास अथवा प्रचलित समस्याओं के समाधान में कोई रुचि नहीं थी, अपितु जिनका एकमात्र ध्येय काश्तकारों में अधिकतम धन मालगुजारी के रूप में वसूल करना था।

(२) मध्यस्थों की सख्या में वृद्धि—जमींदारी व्यवस्था के फलस्वरूप राज्य तथा अन्तिम रूप से भूमि जोतने वाले काश्तकार के बीच मध्यस्थों की सख्या बढ़ती गई। जमींदार स्वयं भूमि जोतने में अपनी प्रतिष्ठा की हानि समझते थे। यहाँ तक कि उनसे जमीन लेने वाले कृषक भी भूमि को आंशिक या पूर्णरूप से अन्य कृषकों को दे देते थे। इसका प्रभाव रयतवाडी क्षेत्रों के कृषकों पर भी होने लगा और इन क्षेत्रों में भी कृषक भूमि को आंशिक या पूर्ण रूप से अन्य कृषकों को देने लगे।

(३) लगान में वृद्धि—मध्यस्थों के बाहुल्य अथवा जमींदारों की धन-लिप्सा के फलस्वरूप लगान की दरों में वृद्धि होने लगी। उत्तर प्रदेश, मद्रास, बंगाल एवं बम्बई में विशेष रूप से उन क्षेत्रों में जो अधिक उपजाऊ थे, लगान की दरों में आशातीत वृद्धि हुई। अनेक उप-जमींदारों ने इस शर्त पर भूमि अन्य काश्तकारों को दी कि वे उपज का एक भाग इन्हें देंगे। कहीं-कहीं तो उपज का आधे से अधिक भाग मध्यस्थों या जमींदारों के कोप में चला जाता था।

(४) शोषण में वृद्धि तथा कृषकों की निर्धनता—मध्यस्थों के आधिक्य के साथ-साथ भूमि के उपयोग का काश्तकार को अब अधिक मूल्य चुकाना पड़ा। यह एक विडम्बना ही रही है कि भारतीय कृषकों का शोषण उस वर्ग ने किया, जो कृषि से सम्बन्धित नहीं। ये जमींदार कृषकों से न केवल लगान वसूल करते थे, अपितु नजराना, वेगार या उपहार भी लेते थे। जमींदार का गाँव में निरबुश शासन था तथा कानून भी उसी का पक्ष लेता था। कृषक साधारणतया जमींदार का विरोध नहीं कर सकते थे तथा थोड़ा भी विरोध करने पर कृषक की भूमि से वेदखल कर दिया जाता था तथा उन पर अमानुषिक अत्याचार किए जाते थे।

डा० मुकर्जी के अनुसार एक ओर तो कृषक को आय का बहुत बड़ा भाग जमींदार लेकर उसे विपन्नता की भट्टी में जीवन-पर्यन्त जलने को छोड़ देते थे, जबकि दूसरी ओर वे स्वयं कृषि-क्षेत्र से परे हटकर कृषको से प्राप्त आय को मुक्त रूप से विलासिता की मदो के लिए प्रयुक्त करते थे। जमींदार ही नहीं उनके मुहत्तार भी विलासिता पूर्ण जीवन व्यतीत करने में समर्थ थे जबकि कृषक को अधिक परिश्रम करने के बावजूद केवल उतनी आय मिलती थी जो जीवन-निर्वाह के लिए काफी थी।<sup>1</sup>

(५) कृषि के विकास में अवरोध—बंगाल में जमींदारी-व्यवस्था का सबसे पहले श्री गणेश हुआ और वही के विषय में द लैंड रेवेन्यू कमिशन ने जमींदारी व्यवस्था को कृषि के विकास में सबसे बड़ी बाधा बताया था। जमींदार कभी कृषि कार्यों में स्वयं योगदान नहीं देते तथा रियासत का प्रबन्ध साधारणतया क्रूर-हृदय प्रतिनिधियों के हाथों में छोड़कर विलासिता में लिप्त रहते थे। कृषक साधन-हीन होने के कारण कृषि-कार्यों में कोई भी सुधार करने की स्थिति में नहीं थे जबकि जमींदार कृषि के विकास के सम्बन्ध में उदासीन होने के कारण धन का विनियोग करना ही नहीं चाहते थे,<sup>2</sup> डा० वीरा एस्टे के मतानुसार वे जमींदार जोक के समान थे, जिनका कृषि के विकास से कोई प्रयोजन नहीं था।<sup>3</sup>

(६) राज्य की उदासीनता—स्थायी बन्दोबस्त ने एक ऐसे वर्ग को जन्म दिया था जो स्वयं तो अकर्मण्य एवं अनुत्पादक था, पर जो राज्य के प्रति विश्वास-पात्र एवं स्वामिभक्त था। ब्रिटिश सरकार (या इसके पूर्व कम्पनी सरकार) को बंगाल की दीवानो के पश्चात् लगभग सौ वर्ष तक कृषि तथा कृषको की दयनीय स्थिति का ज्ञान नहीं हो सका और परिणामस्वरूप कृषि के विकास हेतु १८८० के पूर्व राज्य ने कोई महत्त्वपूर्ण प्रयास नहीं किया। राज्य की उदासीनता का प्रमुख कारण सम्भवत यह रहा था कि स्थायी बन्दोबस्त के कारण राज्य को निश्चित आय प्राप्त होती थी। यहाँ तक कि भयंकर अकालों के समय भी राज्य द्वारा कृषकों को कोई सहायता प्रदान नहीं की जाती थी, क्योंकि अंग्रेज अधिकारियों को जमींदारी से इस समस्या के विषय में पूरी जानकारी प्राप्त नहीं होती थी।

(७) भूमि के उप-विभाजन में वृद्धि—जमींदारी व्यवस्था ने भूमि के उपविभाजन की समस्या को बढ़ने में भी सहायता की। एक ओर भूमि पर जनसंख्या का भार बढ़ रहा था दूसरी ओर जमींदार यह अनुभव करने लगे थे कि कुछ ही कृषको को लम्बे समय के लिए भूमि देने पर उन्हें अधिक लाभ नहीं हो सकता था जबकि भूमि के छोटे-छोटे टुकड़े अलग-अलग व्यक्तियों को देन से उन्हें अधिक आय प्राप्त हो सकती थी। फलस्वरूप भूमि छोटे-छोटे टुकड़ों में बँटती गई जिन पर अपेक्षाकृत लगान भी बहुत अधिक था। डा० वी० एम० सादिया द्वारा उद्धृत डब्लू क्विंटन के भाषण के अनुसार भारत का एक काश्तकार उस समय तक भी भूमि को जोतने के लिए तत्पर हो जाया जब तक कि उसे जीने का लेभामात्र भी सहारा खेती से मिलता है।<sup>1</sup> जमींदार काश्तकारों की इस प्रवृत्ति से परिचित थे और इसीलिए छोटे-छोटे खेतों का उन्होंने मनमाना लगान वसूल किया।

(८) समाज में फूट एवं असंतुलन की स्थिति—एक ओर प्रभाव जमींदारी प्रथा ने भारतीय अर्थव्यवस्था पर डाला और वह था समाज में असंतुलन की उत्पत्ति। जमींदारों को एक निरिष्वक्त क्षेत्र पर सार्वभौमिक अधिकार देकर उन्हें अपनी स्थिति सुधारने का पूरा अवसर दिया गया जबकि कृषको के अधिकारों की रक्षा का समुचित प्रबन्ध न होने से उनकी स्थिति दयनीय होती गई। जमींदारों के प्रति राज्य की नीति सौहार्दपूर्ण थी और कृषकों के प्रति उदासीनतापूर्ण। इससे ग्रामीण समाज में फूट उत्पन्न हुई एवं बंगाल के कृषि-क्षेत्रों में असंतुलन की स्थिति उत्पन्न हो गई।

(९) मालगुजारी की वसूली में सुविधा—सर जॉर्ज क्लर्क व अनेक अन्य अंग्रेज अधिकारी भी यह मानते थे कि जमींदारी व्यवस्था के कारण राज्य को बिना किसी असुविधा के प्रतिवर्ष एक

1. R K Mukerjee : Land Problem in India pp. 147-48
2. Report of the Land Revenue Commission (Bengal)
3. Vera Anstey The Economic Development of India p. 99

निश्चित राशि मालगुजारी के रूप में मिल जाती थी तथा कृषकों से जमींदार स्वयं निपट लेते थे।<sup>1</sup> लेकिन ये सब तब तक एकपक्षीय हैं एवं जमींदारी व्यवस्था के दुष्प्रभावों की तुलना में मिथ्या प्रतीत होते हैं। इसीलिए स्वतन्त्रता के पूर्व जब भूमि सुधारों का सुनिश्चित कार्यक्रम बनाया गया तो जमींदारी उन्मूलन उनमें सर्वोपरि रखा गया।

### स्वतन्त्रता के पश्चात् किये गये भूमि-सुधार

जैसा कि स्पष्ट है, आजादी के समय देश के अधिकांश कृषि क्षेत्र में वास्तविक काश्तकार तथा भूमि के स्वामी के बीच मध्यस्थों की एक बड़ी सेना विद्यमान थी। इनके कारण जहाँ एक ओर काश्तकार की भूमि की उपज का एक बड़ा भाग मध्यस्थों को देना पड़ता था वहीं दूसरी ओर वह इन पर पूरी तरह आश्रित था। भू-धारण को उसे कोई गारंटी नहीं दी जाती थी और लगान की दरों में भी निश्चितता का अभाव था।

स्वतन्त्रता-प्राप्ति के बहुत समय पूर्व से भूमि-सुधारों के लिए कांग्रेस द्वारा विचार किया जा रहा था। आजादी के बाद 'जानने वाले को भूमि (Land to the Tiller)' के नारे को वास्तविकता में बदलने के लिए भूमि-सुधार किए गए। सब प्रथम उत्तर प्रदेश में इसके लिए कानून बनाया गया।

भूमि-सुधारों का स्वरूप—सुविधा के लिए भूमि सुधारों की हम निम्न शीर्षकों के अंतर्गत समीक्षा कर सकते हैं

- (i) मध्यस्थों की समाप्ति। (ii) काश्तकारों के लिए स्वामित्व की व्यवस्था
- (iii) काश्तकारों के लिए भू-धारण की सुरक्षा। (iv) लगान का नियमन। (v) नीमा निर्धारण।
- (vi) भूदान व ग्रामदान।

इसी सदर्भ में हम यह भी देखना चाहेंगे कि सहकारी कृषि किस सीमा तक आदर्श भूमि व्यवस्था की स्थापना में सहायक हो सकती है तथा भारत में इसकी चितनी प्रगति हुई है।

#### (I) मध्यस्थों की समाप्ति

भूमि का वास्तविक स्वामित्व प्रत्येक देश में राज्य का होता है लेकिन व्यक्ति अथवा संस्था विशेष को इसका स्वत्व दिया जा सकता है। यदि जोनने वाले को यह स्वत्व प्राप्त न हो तो यह भूमि व्यवस्था दोषपूर्ण मानी जाती है। भारत में जैसा कि हम ऊपर देख चुके हैं जोतने वालों व राज्य के बीच (जमींदारी व्यवस्था में विशेष रूप से) मध्यस्थों की एक बड़ी फौज विद्यमान थी। राजस्थान में जागीरदारी तथा देश के अनेक दूसरे भागों में विस्वेदारी आदि व्यवस्थाएँ भी प्रचलित थीं। इसीलिए स्वतन्त्रता के बाद सबसे पहले विभिन्न राज्यों में इन मध्यस्थों को समाप्त करने के लिए कानून बनाए गए।

सरकार का ऐसा अनुमान था कि जमींदारी व्यवस्था की समाप्ति के कानूनों से १७ ½ करोड़ एकड़ क्षेत्र से मध्यस्थों को हटाया जा सकेगा। यह भी अनुमान था कि इन मध्यस्थों को हटाने पर ५०० करोड़ रुपये क्षतिपूर्ति के रूप में देने होंगे। १९६६ (माच) तक मध्यप्रदेश, पंजाब, आसाम, राजस्थान, गुजरात, मद्रास (तमिलनाडु) आंध्रप्रदेश, महाराष्ट्र, उत्तर प्रदेश, पश्चिमी-बंगाल, उड़ीसा, बिहार व केरल में जमींदारी व्यवस्था को समाप्त किया जा चुका था।

जमींदारों को हटाने के कानून भिन्न भिन्न राज्यों में भिन्न भिन्न आधार पर बनाये गये। क्षति-पूर्ति की दरें भी समान नहीं थी। उदाहरण के लिए प्रति एकड़ मुआवजे की दर मध्यप्रदेश में ३ ६० थी जबकि यह बिहार में ३८ ६० रखी गयी। अधिकांशतः मुआवजे की दरें जायदाद की वास्तविक आय के निश्चित गुणन के बराबर रखी गयी थी।<sup>2</sup> यह उल्लेखनीय है कि सर्वाधिक

1 R.C. Dutt Eco History of India

2 कुछ राज्यों में क्षतिपूर्ति की दरें इस प्रकार थी उत्तर प्रदेश १ से २० गुनी, बिहार व उड़ीसा ३ से १५ गुनी, पश्चिमी बंगाल २ से २० गुनी, राजस्थान २ से ११ गुनी, मध्यप्रदेश १ से १२ गुनी, आंध्र प्रदेश १२ से ३० गुनी, हैदराबाद में १० से ३० गुनी, वस्तुतः क्षतिपूर्ति की दरों में प्रगतिशीलता रखी गयी तथा बड़े जमींदारों को दी जाने वाली क्षतिपूर्ति की दरें कम थी।

मुवाजजा बिहार में (२४० करोड़ रुपये) दिया गया जबकि उत्तर प्रदेश व पश्चिमी बंगाल में यह राशि क्रमशः १६८ करोड़ रुपये तथा ७० करोड़ ६० निर्धारित की गयी। राजस्थान में क्षतिपूर्ति की राशि ५० करोड़ रुपये तय की गयी। कुल क्षति-पूर्ति की राशि ६६१ करोड़ ६० थी, जिसका भुगतान नकद तथा बाडों के रूप में किया जा रहा है। अनुमानतः सम्पूर्ण राशि का भुगतान चतुर्थ योजना के अन्त तक कर दिया जायगा।

जमींदारी उन्मूलन के प्रभाव—जमींदारी-उन्मूलन से भारतीय कृषि व्यवस्था पर निम्न प्रभाव होने की आशा थी।

(१) समूची ग्रामीण अर्थव्यवस्था एव कृषकों के दृष्टिकोण में परिवर्तन होगा तथा कृषकों में सहकारिता की भावना बढ़ेगी।

(२) राज्य को सारे देश में भूमि का अधिकार मिल जाने से छोटी जोतों की चकबन्दी सरलतापूर्वक की जा सकेगी।

(३) जमींदार के कर्मचारियों को वैकल्पिक रोजगार प्राप्त हो जायेगा, तथा

(४) क्षतिपूर्ति के रूप में दी गयी राशि के साथ ही उपभोग्य वस्तुओं की मात्रा भी बढ़ेगी जिससे मुद्रा-स्फीति नहीं होगी।

सरकार का दावा है कि जमींदारी-उन्मूलन के फलस्वरूप २ करोड़ काश्तकारों का राज्य से प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित हो गया है, तथा इनकी जमींदारों के दमन चक्र से मुक्ति हो गई।

(II) काश्तकारों के लिए स्वामित्व की व्यवस्था :

“जोतने वाले को जमीन” (Land to the tiller) के स्वप्न को साकार करने के लिए यह आवश्यक था कि रयतवाडी तथा जमींदारी दोनों क्षेत्रों में कार्य कर रहे काश्तकारों को भूमि का स्वत्व प्राप्त करने का अवसर दिया जाता। विभिन्न राज्यों में इसीलिए ऐसे कानून बनाये गये जिनके अन्तर्गत काश्तकारों को निर्धारित क्षतिपूर्ति के बाद भूमि पर स्वत्वाधिकार प्राप्त करने की छूट थी।

काश्तकारों को यह कहा गया कि वे जमीन के मालिकों को निर्धारित दर से भूमि का मूल्य चुका दें। इनके फलस्वरूप मार्च, १९६६ तक ३० लाख काश्तकारों ने ७० लाख एकड़ भूमि पर स्वामित्व के अधिकार प्राप्त किये। प्रमुख राज्यों में कृषकों द्वारा स्वामित्व प्राप्त की दिशा में प्रगति इस प्रकार रही थी :

राज्य का नाम

काश्तकारों की संख्या हजार में

कृषि क्षेत्र जिस पर अधिकार हुआ (लाख एकड़) 3

उत्तर प्रदेश

१५००

२०

महाराष्ट्र

६१८

१६.७

गुजरात

४६२

१४.१

सरकार का यह भी विश्वास है कि तीन पञ्चवर्षीय योजनाओं की अवधि में “जोतने वाले को भूमि” के आदेशों की दिशा में इतनी उल्लेखनीय प्रगति हुई है कि १९६६ (मार्च) तक ७६% व्यक्ति अपनी भूमि पर तथा केवल ८% अन्य लोगों की भूमि पर खेती करने लगे थे। १६% व्यक्ति आंशिक रूप से काश्तकार (owner-cum-tenant cultivators) थे।

काश्तकारों को भूमि का स्वामित्व तीन प्रकार से दिया गया :

(अ) काश्तकार, जो दूसरों की भूमि जोत रहे थे, स्वयं भूमि के मालिक घोषित कर दिए गए और जैसा कि ऊपर बताया गया है उनसे जमीन के मालिकों को मुवाजजा देने को कहा गया।

1. Alak : Ghosh—Indian Economy—pp 232-33 (1968)
2. Fourth : plan—A Draft outline (Original) p. 126.

मुआवजा न चुका सकने पर सरकार ने इसकी वसूली का दायित्व लिया। यह व्यवस्था गुजरात, महाराष्ट्र, मध्यप्रदेश व राजस्थान में लागू की गई।

(अ) सरकार ने स्वयं भूमि के मालिकों का मुआवजा दिया तथा काश्तकारों से किरतों में भूमि का मूल्य वसूल किया। ऐसी व्यवस्था दिल्ली में लागू की गई।

(इ) सरकार ने प्रत्यक्ष रूप से काश्तकारों से सम्बन्ध स्थापित कर लिया। इन्हें दो विकल्प दिए गए—या तो भूमि का पूरा मूल्य देकर स्वामित्व के अधिकार प्राप्त कर लें, या सरकार को लगान देते रहें। ऐसा केरल व उत्तर प्रदेश में हुआ।

### (III) भू-धारण की सुरक्षा

इससे हमारा तात्पर्य उन सब उपायों से है जिनके माध्यम से देश के विभिन्न भागों में काश्तकारों के भूमि जोतने के अधिकार की सुरक्षा दी गई है। विशेषतया उन लोगों के लिए यह व्यवस्था की गई है जो दूसरे लोगों की जमीन पूर्ण या आंशिक रूप से जोतते हैं।

भू-धारण की सुरक्षा के अन्तर्गत यह व्यवस्था रखी गई कि यदि काश्तकार ऐच्छिक रूप से भूमि का परित्याग करना चाहे तो उसे इसकी छूट होगी और उस स्थिति में भूमि का मालिक स्वयं भूमि को ले सकता है। इसके विपरीत यदि जमीन का मालिक भूमि को लेना चाहे तो उसे ऐसा करने का अधिकार तभी होगा जबकि वह खुदकाश्त के लिए ऐसा करना चाहता हो।

खुदकाश्त में निम्न विशेषताएँ रखी गईं

(अ) निजी श्रम, (आ) उसी गाँव या पड़ोस के गाँव में रहना, (इ) निजी देखरेख तथा (ई) कृषि व्यवसाय की जोखिम उठाना। परन्तु सभी राज्यों में ये चारों शर्तें मान्य नहीं रखी गई हैं।

अस्तु, भूमि का मालिक केवल खुदकाश्त के लिए ही काश्तकार से जमीन ले सकता है। लेकिन उत्तर प्रदेश, दिल्ली तथा पश्चिमी बंगाल के छोटे काश्तकारों से भूमि लेने का अधिकार भू-पति को नहीं दिए गए। अन्य राज्यों में इस प्रकार की व्यवस्था रखी गई

(१) भू-पति को काश्तकार के पाम न्यूनतम क्षेत्र त्रोंडना होगा। यह शर्त बिहार, गुजरात, केरल, मध्यप्रदेश, महाराष्ट्र, मंगूर, उड़ीसा, राजस्थान, हिमाचल प्रदेश व मणोपुर में रखी गई।

(२) पंजाब व आसाम में राज्य में काश्तकार को अन्यत्र भूमि दिलाने का दायित्व लिया।

(३) आंध्रप्रदेश व मद्रास में सीमा निर्धारण के स्तर तक भूमि का पुनर्ग्रहण करने का अधिकार भू-पति को दिया गया परन्तु काश्तकार को न्यूनतम क्षेत्र देने की कोई व्यवस्था नहीं रखी गई।

### (IV) सीमा निर्धारण :

जोतों के अधिकतम क्षेत्र का निर्धारण स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद दो उद्देश्यों से किया गया प्रथम तो भूमि के अनावश्यक केन्द्रीकरण को रोकने के लिए ताकि भूमि का इष्टतम उपयोग हो सके और द्वितीय, इसलिए कि सीमा-निर्धारण के बाद अतिरिक्त भूमि को खेतिहर मजदूरों के बीच वितरित करके उनकी आर्थिक दशा सुधारी जा सके। इस प्रकार एक ही उपाय द्वारा दोनों उद्देश्यों की पूर्ति का लक्ष्य रखा गया।

सीमा निर्धारण के अन्तर्गत निम्न बातें और उल्लेखनीय हैं

(१) कुछ राज्यों में भूमि को स्टैन्डर्ड एकड़ के रूप में परिणित किया गया है। इसके अनुसार क्षेत्र नहीं अपितु उपज के आधार पर सीमा निर्धारित की गई है। इनमें राजस्थान, पंजाब, मद्रास, महाराष्ट्र, गुजरात, मध्यप्रदेश, दिल्ली, त्रिपुरा, मंगूर व उड़ीसा सम्मिलित हैं।

(२) निश्चित क्षेत्र की अधिकतम सीमा तथा अतिरिक्त क्षेत्र की अधिकतम सीमा के बीच जिन राज्यों में अन्तर रखा गया है वे हैं मनीपुर, आसाम, जम्मू व कश्मीर, केरल एवं पश्चिमी बंगाल। जैसा कि स्पष्ट है यह अन्तर उन राज्यों में ही रखा गया है जहाँ स्टैन्डर्ड एकड़ मान्य नहीं है।

(३) आंध्र प्रदेश में पारिवारिक जोत की ४३% गुने तक सीमा निर्धारित की गई है।

(४) कुछ राज्यों में परिवार के सदस्यों का ध्यान अधिकतम सीमा के अन्तर्गत रखा गया है। सदस्य यदि पाँच से अधिक हो तो इन राज्यों में सीमा भी उसी हिसाब से बढ़ाई गई है। केवल इन राज्यों में परिवार के सदस्यों का ध्यान नहीं रखा गया है आसाम, जम्मू व कश्मीर, गुजरात, पंजाब तथा पश्चिमी बंगाल।

विभिन्न राज्यों में सीमा निर्धारण के दो पहलू रहे गए हैं : वर्तमान जोतों पर सीमा निर्धारण, तथा भावी जोतों पर सीमा निर्धारण।

परन्तु मंसूर, उत्तरप्रदेश तथा आंध्रप्रदेश को छोड़कर वर्तमान तथा भावी सीमाओं में अन्य राज्यों में कोई अन्तर नहीं है। मंसूर में भावी जोतों की सीमा १८ से १२६ एकड़ तथा वर्तमान जोतों की सीमा २७ से २१६ एकड़ रखी गई है। उत्तर प्रदेश में ये सीमाएँ क्रमशः १२ $\frac{३}{४}$  एकड़ (भावी जोत पर) एवं ४० से ८० एकड़ (वर्तमान जोत पर) रखी गई है। आंध्रप्रदेश में भावी जोत की सीमा १८ से २१६ एकड़ तथा वर्तमान जोत की सीमा २७ से ३२४ एकड़ रखी गई है। अन्य राज्यों में कृषि जोतों की अधिकतम सीमाएँ इस प्रकार रखी गई हैं :-

राज्य का नाम	वर्तमान तथा भावी जोत की सीमाएँ
आसाम	५० एकड़
बिहार	२० से ६७ एकड़
गुजरात	१९ से १३२ एकड़
हरियाणा	३० स्टैंडर्ड एकड़
जम्मू व कश्मीर	२२ ७५ एकड़
केरल	१५ से ३६ एकड़
मध्यप्रदेश	२५ से ७५ एकड़
तामिलनाडु (मद्रास)	२४ से १२० एकड़
महाराष्ट्र	१८ से १२६ एकड़
उड़ीसा	२० से ८० एकड़
पंजाब	३० स्टैंडर्ड एकड़
राजस्थान	२२ से ३३६ एकड़
पश्चिमी बंगाल	२५ एकड़
दिल्ली	२४ से ६० एकड़
मणोरपुर	२५ एकड़
त्रिपुरा	२५ से ७५ एकड़

अनेक राज्यों में सीमा-निर्धारण के कानूनों को सफलतापूर्वक कार्यान्वित किया गया है। जम्मू तथा कश्मीर में सीमा-निर्धारण का कार्य पूरा हो चुका है तथा ४५ लाख एकड़ भूमि इसके फलस्वरूप राज्य को प्राप्त हुई है। जिन राज्यों में सीमा में अधिक पर्याप्त भूमि की घोषणा हुई है वे इस प्रकार हैं :

(भूमि लाख एकड़ में कोष्ठक में दी गई है)

महाराष्ट्र (२ ४६); पश्चिमी बंगाल (७ ९), उत्तर प्रदेश (२ ३); मध्यप्रदेश (० ७५)

पूरे देश में सीमा निर्धारण के फलस्वरूप २५ करोड़ एकड़ भूमि अतिरिक्त घोषित की गई है और इनका अधिकांश भाग क्षतिपूर्ति के बाद राज्य द्वारा अधिकृत कर लिया गया है।

सीमा निर्धारण के अपेक्षित प्रभाव—(१) पर्याप्त अतिरिक्त भूमि की प्राप्ति से एक ओर भूमि का केन्द्रीकरण कम होगा और दूसरी ओर भूमि हीन कृषकों को जमीन दी जा सकेगी।



(२) गाँवों में निम्न आर्थिक स्तर के लोगों को भूमि प्राप्त होने से उनमें आत्मविश्वास व चेतना जाग्रत होगी ।

(३) बहुत बड़ी ज़ोनों जो पूर्ण या आंशिक रूप से उपयोग में नहीं आ रही हैं, सीमा निर्धारण के बाद उपयोग में लाई जा सकेंगी । इस प्रकार भूमि का इष्टतम उपयोग हो सकेगा ।

(४) आर्थिक स्थिति में सुधार के साथ-साथ ग्रामीण जनता में सहकारिता की भावना बढ़ेगी ।

**वास्तविक प्रभाव—**३१ मार्च, १९६६ तक २० लाख एकड़ भूमि सीमा से अधिक घोषित की गई थी तथा उस पर राज्य सरकारों ने उनके स्वामियों को समुचित क्षतिपूर्ति देकर अधिकार कर लिया था । पश्चिमी बंगाल में ७.७६ लाख एकड़, जम्मू तथा कश्मीर में ४.५ लाख एकड़ व पंजाब में ३.७ लाख एकड़ भूमि इस प्रकार प्राप्त हुई । अन्य शब्दों में भूमि का वितरण अन्य राज्यों की अपेक्षा इन राज्यों में अधिक था ।

#### (IV) लगान का नियमन<sup>१</sup>

लगान-नियमन के कानून बनने से पूर्व काश्तकार को सामान्यतः कुल उपज का आधा भाग लगान के रूप में (जमीन के मालिक को) देना पड़ता था । प्रथम पंचवर्षीय योजना काल में कुल उपज का  $\frac{1}{3}$  या  $\frac{2}{5}$  भाग लगान के रूप में स्वीकृत किया गया । महाराष्ट्र में अधिकतम अनुपात  $\frac{1}{3}$  रखा गया जबकि आंध्रप्रदेश व मद्रास में ४० तथा ४५% भाग अधिकतम सीमा के रूप में रखा गया । महाराष्ट्र के साथ-साथ मसूर, आसाम, उड़ीसा, राजस्थान हिमाचल तथा गुजरात में भी लगान की सीमा उपज के  $\frac{1}{3}$  भाग के रूप में रखी गई है ।

परन्तु आंध्र, मद्रास, पंजाब व पश्चिमी बंगाल में लगान की दरें काफी ऊँची रखी गई हैं । इन राज्यों में ३५ से ४०% तक उपज लगान के रूप में दी जा सकती है । लगान की दरों में भिन्नता होने पर भी लगान नियमन का यह लाभ हुआ है कि काश्तकार को अब पूर्वपेक्षा कम उपज जमीन के मालिक को देनी पड़ती है । यही नहीं, लगान की निश्चितता भी इसका एक बड़ा लाभ हुआ है ।

#### (६) भूदान व ग्रामदान<sup>२</sup>

यदि जमींदारी उन्मूलन तथा सीमा निर्धारण द्वारा भारत में वैधानिक रूप से भूमि-सुधार किया गया है तो इसी के ममानान्तर रूप में भूपतियों द्वारा स्वेच्छा से भूमि की भेंट देने का भी भारत में बेजोड़ उदाहरण मिलता है । आचार्य विनोबा भावे ने १९५१ में भूदान आन्दोलन का प्रारम्भ कर सभी भू-पतियों से यह अपील की कि वे स्वेच्छा से जोत का एक भाग भूमि हीन कृषकों के लिए दें । विनोबाजी ने भूपतियों से अपनी जोत का  $\frac{1}{3}$  भाग दान में देने की अपील की है ।

विनोबाजी के भूदान आन्दोलन के कुछ समय बाद ही ग्रामदान आन्दोलन भी प्रारम्भ हुआ । इसके अन्तर्गत यदि किसी गाँव के सभी लोग सहमत हो तो गाँव की अर्थ व्यवस्था के प्रबन्ध हेतु सरकारी अधिकारियों की नियुक्ति नहीं होगी । इसकी अपेक्षा गाँव के लोग मिलकर ही इसकी व्यवस्था कर सकते हैं ।

मार्च, १९६७ तक भूदान में ४२७ लाख एकड़ भूमि प्राप्त हो चुकी थी जिसमें १२ लाख एकड़ क्षत्र का भूमिहीनों में वितरण किया जा चुका था । ग्रामदान आन्दोलन में अगस्त, १९६७ तक ३९,६७२ गाँव शामिल हो चुके थे । अनेक राज्यों में भूमि के प्रबन्ध एवं हस्तान्तरण को सुविधाजनक बनाने हेतु ग्रामदान एवं भूदान से सम्बद्ध कानून बनाए जा चुके हैं ।

1. लगान से हम स्थान पर हमारा तात्पर्य उस राशि से है जो काश्तकार भूमि के मालिक को देता है । यदि यह भुगतान सीधा राज्य के कोष में जमा किया जाय तो इसे भू-राजस्व कहा जाएगा ।

## भारत में भूमि सुधारों की आलोचनारमक समीक्षा

इसमें तो कोई सन्देह नहीं कि भूमि सुधारों के पीछे राज्य का उद्देश्य काश्तकारों को अधिकतम लाभ पहुँचाते रहना है। परन्तु व्यवहार में ये कानून सफल नहीं हो सके हैं। डा० राज ने सत्य ही लिखा है कि भूमि सुधारों की सीमित सफलता ही भारतीय कृषि-अर्थव्यवस्था की धीमी प्रगति के लिए उत्तरदायी रही है।<sup>1</sup> उन्होंने भावी योजनाओं में कृषि के विकास हेतु भूमि सुधारों के व्यवहारिक कार्यान्वयन को एक आवश्यक शर्त माना है।

यदि हम विभिन्न भूमि-सुधारों की समीक्षा करें तो यह तर्क सिद्ध हो जाता है कि भूमि सुधार केवल कागजों तक सीमित रह गए हैं और इनसे अपेक्षित लाभ कृषक को नहीं मिल सके हैं।

(१) मध्यस्थों की समाप्ति—सर्वप्रथम मध्यस्थों की समाप्ति को ही लिया जाय। जमींदारों की वैधानिक रूप से देश के लगभग सभी राज्यों में समाप्त कर दिया गया है। लेकिन नया काश्तकारों की स्थिति में परिवर्तन हुआ है? जमींदारी व्यवस्था को समाप्त करना तथा काश्तकार को भूमि का स्वामित्व देना एक ही चित्र के दो पहलू हैं। परन्तु काश्तकार के पास इतनी पूँजी नहीं थी कि वह जमींदारों से नौ गई भूमि को सरकार से ले पाता। कोटोवस्की ने सत्य ही लिखा है कि उत्तर प्रदेश तथा देश के अन्य राज्यों में जमींदारी उन्मूलन से काश्तकार को कोई लाभ नहीं हो सका। जमींदारों को दिया गया मुआवजा भी किसी-किसी राज्य में बहुत ही अधिक है। यही नहीं, कहीं तो मुआवजा जमींदार के भू-राजस्व का एक गुणन है और कहीं एक निश्चित राशि के रूप में।<sup>2</sup>

मध्यस्थों, विशेषकर जमींदारों की समाप्ति के कानून बनने तथा उन्हें औपचारिक रूप से लागू करने के बीच बहुत लम्बी छील दी गई। राजस्थान व बिहार में भू-स्वामियों को हटाने की प्रक्रिया में ८ वर्ष का समय लगा। इसका कारण डा० के० एम० राज व डा० जानचन्द ने बताया है “भूतपूर्व” जमींदारों का प्रभाव। वे लिखते हैं, “सामन्तवाद आज भी मृत नहीं हुआ है, ... आज भी तीन चौथाई काश्तकार भय एवं त्रास के वातावरण में रह रहे हैं।” संक्षेप में, मध्यस्थों की समाप्ति अपने आप में भूमि-व्यवस्था के विद्यमान दोषों का समाधान नहीं है—इसके साथ ही जो व्यवस्था की जानी चाहिए थी वह विभिन्न राज्यों में नहीं की गई।

(२) काश्तकारों को स्वामित्व—काश्तकारों को स्वामित्व दिलाने की बात भी दिवा-स्वप्न बनकर रह गई है। यदि २ करोड़ कृषक जमींदारी क्षेत्र में थे और अनुमानतः इससे आधे कृषक परिवार रैयतवादी क्षेत्र में दूसरा की भूमि जोत रहे थे, तो फिर केवल ३० लाख काश्तकार ही नये १५ वर्षों में भूमि का स्वामित्व प्राप्त कर सके ?

कुछ राज्य सरकारों ने जमीन के मालिकों को काश्तकार से भूमि लेने (काश्तकारी पुन-ग्रहण) का जो अधिकार दिया, वह एक भूल सिद्ध हुई है। जैसा कि ऊपर बताया गया है, कई राज्यों में तो काश्तकार को अन्यत्र भूमि देने की भी कोई व्यवस्था नहीं रखी गई है। राजस्थान के विषय में भू-राजस्व आयोग ने एक न्यादर्श सर्वेक्षण के बाद बताया कि खातेदारी (स्वामित्व या स्वत्व) प्राप्ति के लिए काश्तकारों से आवेदन प्रस्तुत करने को कहा गया था उनमें से (१९६५ के अन्त तक) केवल १७.५% ने आवेदन प्रस्तुत किया। २७% काश्तकारों ने जमीन के मालिकों के दबाव में आकर अर्जियाँ पेश नहीं की, २०.५% के पास पूँजी नहीं थी तथा शेष को इस व्यवस्था का ज्ञान ही नहीं था।

बोल्फ लेड्जिंस्की ने १९६४ में योजना आयोग को प्रस्तुत एक रिपोर्ट में भी इसी बात की चर्चा की है। अनेक काश्तकारों को यह नहीं बताया गया कि उन्हें स्वामित्व प्राप्त करने की दूट भी दी गई है (जिन्हें पता है उनमें अधिकांश के पास पूँजी नहीं है)। लेड्जिंस्की ने आरोप लगाया है कि राज्य कर्मचारियों की जवाहीरता के कारण ही (मुख्यतः) जोतने वाले को जमीन नहीं

1. K. N. Raj : Paper read at the Second Rajasthan Economic Conference (Jaipur) October, 1958.
2. G. Kotovsky : op. cit. pp 45 & 58

मिल सकी है। कोटोवस्की ने भी बताया है कि उत्तर प्रदेश में हजारों काश्तकार भूमि के स्वामित्व हेतु इसीलिए आवेदन प्रस्तुत नहीं कर सके कि उनके पास जमान की कीमत चुकाने को पूंजी नहीं थी।

(३) भू-धारण की सुरक्षा—भू धारण की सुरक्षा के लिए लेडज़िस्की ने स्पष्ट कहा है कि “सज्जन काश्तकार” (Gentlemen Farmers) बहुधा कानून की अवहेलना करते हैं और यही कारण है कि काश्तकारों के अधिकार आज भी सुरक्षित नहीं हैं। चौथी पंचवर्षीय योजना के मूल प्रसवित्व में इस बात को स्वीकार किया गया था कि अनेक काश्तकारों के रिकार्ड ही उपलब्ध नहीं हैं। फिर ऐच्छिक परिवर्तन के बहाने से बड़े कृषक ने छोटे छोटे काश्तकारों से जमीन ले ली है।

सुदकाश्त की परिभाषा को भी जमीन के मालिकाने इच्छानुसार तोड़-मरोड़ दिया है। उन्होंने अच्छी तथा उपजाऊ भूमि को ख़राब रखकर बजर भूमि काश्तकारों की दी है। यही कारण है कि जमीन मिल जाने पर भी काश्तकार की आर्थिक दशा पूर्ववत् रही है। डा० के० एन० राज ने बताया कि भूमि की मांग इतनी अधिक व पूर्ति इतनी कम है कि असहाय कृषक भूमि के मालिक से दवा रहता है और अपने अधिकारों की प्राप्ति का दावा नहीं कर सकता।<sup>1</sup>

बहुधा यह भी देखा गया है कि कानून के डर से जमीन का मालिक काश्तकार को ज्यादा से ज्यादा एक या दो वर्ष के लिए भूमि ज़ांतेने का अधिकार देता है। इसके फलस्वरूप वे काम करने से भी बच जाते हैं और कानून के मुताबिक जमीन के मालिक भी बने रहते हैं। ऐसी स्थिति में काश्तकार को भू-धारण की सुरक्षा नहीं मिल पाती।

(४) सीमा निर्धारण—सीमा निर्धारण के कानूनों की भी प्रायः अवहेलना की गई है। सीमा निर्धारण के अन्तर्गत भी बजर व कम उपजाऊ भूमि राज्य को मिल सकी है। यह भी देखा गया है कि एक ही परिवार के लोग सीमा निर्धारण के कानून से बचने के लिए अपने परिवार को प्रगट में अनेक इकाइयों में बांट देते हैं और फलस्वरूप कानून का सरलतापूर्वक उल्लंघन कर सकते हैं। वर्तमान तथा भावी जोता पर सीमा-निर्धारण पृथक् रूप में स्वीकार किया जाना तथा अन्क राज्या में वर्तमान जोतों की सीमा निर्धारण करके अतिरिक्त भूमि को भू पति से लेने में हुआ विलम्ब आदि सरकार की इस दिशा में हुई अमफलता के ही चोतक है।

(५) लगान का नियमन—लगान नियमन के कानूनों का भी भूमि के स्वामियों ने विना कठिनाई के उल्लंघन किया है। जनसंख्या का बढ़ता हुआ भार कृषक को किसी भी लगान पर जमीन लेने को विवश करता है। वस्तुतः लगान के विषय में काश्तकार व जमीन के मालिक के बीच एक अनौपचारिक समझौता हो जाता है। काश्तकार जमीन जोतता है और कुल उपज का इस समझौते के अनुसार एक बड़ा भाग जमीन के मालिक को दे देता है। यदि वह ऐसा न करे तो उसे कभी-कभी बेदखल किया जा सकता है। डा० राज ने मर्यादा बताया है कि आज भी कुल कृषि क्षेत्र का बड़ा भाग काश्तकारी प्रथा के अन्तर्गत है तथा इस पर वैधानिक दरों से बहुत अधिक लगान लिया जाता है। डा० राज इसे अनौपचारिक तथा दमनकारी वटाई व्यवस्था की सजा देते हैं।<sup>2</sup>

कुल मिलाकर यह कहा जा सकता है कि भूमि सुधारों के सम्बन्ध में हमें व्यावहारिक सफलता नहीं मिल सकी है। यह भी बताया जाता है कि भूमि सुधारों के साथ ही सिंचाई के साधनों, बीज खाद उपकरणों व साख की उपलब्धि में कोई सुधार नहीं हो सका है।<sup>3</sup> डेनियल तथा एरिस थॉर्नर ने लिखा है कि अधिकांश राज्यों में कानून बनाकर ही सुधार करने तथा कृषि व्यवस्था के सुधारने का प्रयास किया गया है, परन्तु जो सक्रियता इनको कार्यान्वित करने में दरायी जाती थी उसका भारत में अभाव रहा है।<sup>4</sup>

1 K N Raj Indian Economic Growth (1965) p 11

2 Ibid

3 K William Kapp Hindu Culture, Economic Development & Economic Planning India p 131

4 Daniel & Alice Thorner Land & Labour in India pp 4-7

संक्षेप में भूमि सुधारों की अपेक्षाकृत प्रभावहीनता के कारण ये हो सकते हैं ।

(१) जमींदारों व बड़े कृषकों का ग्रामीण अर्थव्यवस्था एवं समाज पर प्रभाव, जिसके कारण वे कानून की सरलता से अवहेलना कर सकते हैं,

(२) सामान्य कृषक वर्ग की अशिक्षा तथा उन्हें दिए गए अधिकारों के प्रति अनभिज्ञता,

(३) काश्तकारों की निर्धनता एवं साधनहीनता जिसके कारण कानून द्वारा दी गई सुविधाओं व अधिकारों का उपयोग करने में वे असमर्थ हैं ।

(४) जनसंख्या का बढ़ता हुआ भार जिसके कारण जमीन का मालिक हमेशा भूमिहीनो का शोषण करता रहा है ।

(५) राज्य कर्मचारियों की अकर्मव्यता अथवा भ्रष्टाचार एवं जमींदारों के साथ उनके ऐसे सम्बन्ध जिनके कारण वे कानून का पालन नहीं करना चाहते ।

परन्तु फिर भी निराशा की कोई बात नहीं है । कृषकों में चेतना का संचार हुआ है । पश्चिमी बंगाल, बिहार, आंध्र प्रदेश व केरल में नक्सलवादियों द्वारा भ्रष्टाचार के विरुद्ध सशस्त्र क्रान्ति का आह्वान भले ही हमें रूचिकर प्रतीत न हो, पर इस बात का प्रतीक अवश्य है कि भूमिहीन तथा छोटे काश्तकार अब अपने अधिकारों के प्रति जागरूक होने लगे हैं । इसके पूर्व कि राजनैतिक स्तर पर कृषक या निहित स्वार्थी तत्व इस स्थिति को आगे बढ़ाएँ, सरकार को चाहिए कि तुरन्त काश्तकार को सारी जरूरी सुविधाएँ प्रदान करे ताकि कृषि का विकास तो हो ही, प्रतिक्रियावादी तत्वों का शोषण भी नहीं होने पाए और ऐसा भूमि सुधारों को पूरी निष्ठा के साथ लागू करने पर ही हो सकता है ।

### राजस्थान में भूमि सुधार<sup>१</sup>

वर्तमान राजस्थान राजपूताना की १९ रियासतों, अजमेर-मेवाड़ा एवं मध्यभारत के थोड़े से क्षेत्र का मिश्रित स्वरूप है । राजस्थान का औपचारिक गठन १९४९ में हुआ । उस समय राज्य के ८३६ लाख एकड़ कृषि क्षेत्र में से ६०% जागीरदारी व्यवस्था के अन्तर्गत तथा २०% क्षेत्र जमींदारी व्यवस्था के अन्तर्गत था । राज्य के शेष भाग में रयतवाड़ी व्यवस्था विद्यमान थी ।

स्वतन्त्रता और विशेष रूप से राज्य के पुनर्गठन के बाद अन्य राज्यों की भांति राजस्थान में भी भूमि सुधारों की दिशा में कानून बनाए गए । यहाँ यह बताना उचित होगा कि १९४९ से पूर्व देशी रियासतों का मत्स्य तथ वृहत् राजस्थान के रूप में गठन किया गया था और इन दोनों ही राज्यों में काश्तकारों के अधिकारों की रक्षार्थ (१९४९ के पूर्व भी) कानून बनाए गए थे । १९४९ में पुनर्गठन के बाद राजस्थान (काश्तकारों की सुरक्षा) कानून बनाकर काश्तकारों को भू-धारण की पूर्ण सुरक्षा दी गई । इसके पश्चात् बनाए गए अधिनियमों की संक्षिप्त रूपरेखा नीचे दी जाती है ।

(१) लागत नियमन—राजस्थान के विभिन्न भागों में (रयतवाड़ी क्षेत्र) काश्तकारों द्वारा भू-पति को दिए जाने वाले लगान की सीमा निश्चित करने हेतु १९५१ में राजस्थान उपज लगान अधिनियम पारित किया गया । इसमें लगान की अधिकतम सीमा उपज का २ भाग के रूप में रखी गई । १९५२ में जमींदारी क्षेत्रों के लिए इसी प्रकार का अधिनियम बनाया गया । अन्ततः १९५४ में राजस्थान लगान नियमन कानून बनाया गया जिसके अनुसार भू-राजस्व की दो गुनी राशि लगान की सीमा निश्चित कर दी गई ।

(२) भूमि-सुधार एवं जागीर पुनर्ग्रहण कानून (१९५२)— इस अधिनियम के अन्तर्गत जागीरों को समाप्त कर दिया गया तथा इन क्षेत्रों में कार्यरत कृषकों को राहत दी गई । जागीरदारों द्वारा वैधानिक आपत्ति उठाए जाने के कारण इसे काफी समय तक लागू नहीं किया जा

1. See the Pamphlet Land Reforms in Rajasthan, and the Reports of the Rajasthan Revenue Laws Commission

सका। १९५४ में मेहरू अवाडों के वाद ही इसे कार्यान्वित किया जा सका। इस कानून में निम्न विशेषताएँ थी :-

(१) जागीर क्षेत्रों में लगान का निर्धारण राज्य सरकार द्वारा किया जाएगा।

(२) जागीरदार को खुदकाश्त के लिए भूमि रखने की छूट होगी।

(३) जागीर-पुनर्ग्रहण के साथ ही जागीरदारों को मुआवजा दिया जाएगा। मुआवजे की राशि जागीरदार द्वारा एकत्रित भू राजस्व की ७ गुनी रखी गई तथा इसका भुगतान १५ वार्षिक किश्तों में करने का निर्णय लिया गया। ३१ मार्च, १९६७ को तक उक्त प्रावधान के अन्तर्गत लगभग ६ करोड़ रुपए का भुगतान किया गया। इस समय तक लगभग २८२ जागीरों का राज्य सरकार द्वारा पुनर्ग्रहण किया गया।

(३) जमींदारी उन्मूलन जमींदारी व्यवस्था अलवर, भरतपुर, कोटा तथा श्रीगंगानगर क्षेत्रों में अधिक प्रचलित थी। इसकी समाप्ति हेतु १९५४ में कानून बनाया गया। इसे १९५९ में लागू किया गया। जमींदारों के मुआवजे का निर्धारण जागीरदारों के अनुरूप ही किया गया। अत्यन्त छोटे जमींदारों के पुनर्वास हेतु राज्य सरकार ने पृथक् से अनुदान दिए।

(४) राजस्थान काश्तकारी कानून (१९५५) - यह एक बड़ा कानून है जिसमें काश्तकारी से सम्बद्ध समस्त वैधानिक प्रावधान रखे गए हैं। इस कानून में आसामियों को चार श्रेणियों में बाँटा गया :-

(अ) खातेदार—इस श्रेणी में उन सभी आसामियों को रखा गया जो १९५५ में भूमि जोत रहे थे। इन लोगों को तुरन्त खातेदारी (स्वत्व) के अधिकार दे दिए गए।

(आ) मालिक-काश्तकार—रयतवाड़ी व्यवस्था जिन क्षेत्रों में पहले से मौजूद थी वहाँ फसलों की साझेदारी (बटाई) को मान्यता दी गई।

(इ) खुदकाश्त-आसामी—खुदकाश्त आसामियों को भूमि बटाई पर जोतने का अधिकार नहीं दिया गया।

(ई) गैर खातेदार आसामी—इनका भूमि पर कोई स्वत्व स्वीकार नहीं किया गया। लेकिन इन आसामियों को भू-धारण की सुरक्षा १९१९ के पूर्व उद्धृत अधिनियम के अन्तर्गत प्रदान की गई।

काश्तकारी कानून के अन्तर्गत काश्तकारों और भू-पतियों के मध्य हुए विवादों के लिए न्यायिक व्यवस्था भी की गई है। इस कानून में अब तक अनेक सरोधन किए गए हैं। १९६३ तक इसके अन्तर्गत १३७,८३१ काश्तकारों को लगभग ८ लाख एकड़ भूमि पर खातेदारी अधिकार दिए गए।

(५) सीमा-निर्धारण—राजस्थान में जोतों की सीमा निर्धारण हेतु १९५९ में कानून बनाया गया था।

इसके अनुसार पाँच व्यक्तियों तक के एक परिवार को ३० स्टैंडर्ड एकड़ भूमि (अधिक से अधिक रखने की अनुमति दी गयी) १ स्टैंडर्ड एकड़ का आशय एक ऐसे क्षेत्र से लिया गया जिसमें १० मन गेहूँ या इसके मूल्य के समान अन्य दूसरी उपज होती हो। सीमा से अतिरिक्त भूमि पर मुआवजा देकर राज्य अधिकार कर सकता है। मुआवजे की प्रथम २४ एकड़ पर भू-राजस्व का ३० गुना, २५ एकड़ पर २५ गुना तथा शेष पर २० गुना रखा गया है।

सीमा निर्धारण के कार्य को चार चरणों में बाँटा गया। प्रथम चरण में १५० एकड़ या इससे अधिक की जोतों पर यह अधिनियम लागू करने का प्रावधान था। द्वितीय व तृतीय चरणों में क्रमशः ७५-१४० एकड़ एवं ५०-७४ एकड़ की जोतों पर सीमा-निर्धारण करना था जबकि अन्तिम चरण में ३० एकड़ से ४६ एकड़ तक की जोतों का सीमा-निर्धारण किया जाना था।

अनेक कठिनाइयों (प्रशासनिक व राजनैतिक) के पश्चात् १९६४ में कार्यक्रम के प्रथम चरण को संपादित करने की दृष्टि से परिपत्र जारी किए गए। परन्तु राजस्थान के उच्च न्यायालय के आदेशों द्वारा इस परिपत्र में वर्णित आदेशों का पालन संभव नहीं हो सका। अंततः फरवरी १९६५ के एक अध्यादेश द्वारा यह घोषित किया गया कि ३० एकड़ से अधिक की सारी ज़ोनों पर १ नवम्बर के पश्चात् राज्य अधिकार करने की स्वतन्त्र होना। अन्य शब्दों में सीमा निर्धारण का अधिनियम १ अप्रैल, १९६५ से लागू किया गया तथा कृषकों को यह कहा गया है कि वे सीमा से अधिक भूमि के विषय में ६ माह के भीतर उप जिला अधिकारी को सूचना दें। अन्तिम सूचना के अनुसार राजस्थान में वर्तमान तथा भावी दोनों ज़ोनों की अधिकतम सीमा २२ से ३३६ एकड़ रखी गई है।<sup>1</sup>

**भूमि-सुधारों की आलोचनात्मक समीक्षा**—उपरोक्त विवरण से यह आभास हो सकता है कि राजस्थान में भूमि-सुधारों की दिशा में बहुत अधिक प्रगति हो रही है। लेकिन वास्तविक स्थिति उतनी सन्तोषप्रद नहीं है। हाल ही में योजना आयोग की शोध कार्यक्रम समिति ने भूमि-सुधारों के विषय में जो रिपोर्ट प्रस्तुत की है उसमें यह सिद्ध हो गया है कि राज्य में अब तक पारित किए गए भूमि-सुधार अधिनियम अपेक्षित रूप में सफल नहीं हो सके हैं। इस समिति की अध्यक्षता डॉ० दूलासिंह ने की थी। उक्त समिति ने स्पष्टतः बताया है कि राजस्थान में भूमिकर तथा भू-राजस्व का ढाँचा बंजरानिक नहीं है तथा भूमि-कानून जटिल तथा भ्रामक हैं। समिति ने बताया कि कृषकों की सुविधा के लिए कायदेकारी कानून हिन्दी में प्रकाशित होने जरूरी हैं। समिति ने अपनी सर्वेक्षण रिपोर्ट में भूमि कानूनों को सरल बनाने, राजस्व कर्मचारियों को प्रशिक्षण एवं समुचित पुरस्कार देने तथा भू-राजस्व की दरों में संशोधन करने की सिफारिश की है। रिपोर्ट में राजस्व कर्मचारियों के पुरस्कार, पदोन्नति और सजा आदि के विषय में एक प्रगतिशील नीति अपनाने की भी कहा गया है।

इसी प्रकार भूमि-व्यवस्था को न्यायशील एवं राज्य के आर्थिक विकास में सहायक बनाने के लिए राजस्थान भू-राजस्व आयोग ने १९६५ में महत्वपूर्ण सुझाव प्रस्तुत किए हैं। आयोग की यह मान्यता है कि पटवारियों व नायब तहसीलदारों के पदों को समाप्त करके इन कर्मचारियों की सेवाएँ कृषि-विभाग द्वारा ली जायें। प्रशासनिक कार्यों के लिए भू-प्रबन्ध एवं विकास मण्डल की स्थापना का सुझाव दिया गया है। आयोग की सबसे महत्वपूर्ण सिफारिश यह है कि—यदि कोई कृषक भूमि का उपयोग ठीक ढंग से करने में असमर्थ है, अथवा राष्ट्रीय हित में किसी फसल का उत्पादन करना आवश्यक तो है, पर यदि कृषक ऐसा नहीं चाहता, तो सरकार भू-प्रबन्ध एवं विकास मण्डल के माध्यम से उसका प्रबन्ध स्वयं करे।

आयोग ने यह भी सुझाव दिया कि भूमि सम्बन्धी रिकार्ड अपडेट होने चाहिए। रिकार्ड में सुधार करना पंचायतों के वक्त्र की बात नहीं है, अतएव आयोग ने यह कार्य तहसीलदार द्वारा किए जाने की आवश्यकता पर बल दिया है। आयोग ने इस बात के लिए भी बल दिया है कि राजस्व तथा कृषि विभाग में तालमेल हो। भू-राजस्व आयोग के मतानुसार सारे राज्य में लगान की दरें पुनः निश्चित की जाएँ तथा उप-विभाजन को रोकने के लिए आय के आधार पर निम्नतम स्टेण्डर्ड क्षेत्र निर्धारित किये जायें। चक्रवर्ती के विषय में आयोग ने जबरदस्ती न करने की सिफारिश की है आयोग की एक महत्वपूर्ण सिफारिश यह भी है कि अनेक भूमि-विधेयकों के स्थान पर एक ही परन्तु प्रभावशाली भूमि-विधेयक होना चाहिए। कृषक को उसके धर्म का पूरा लाभ मिले यह भी जरूरी है।

इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि अब तक पारित किए गए भूमि सुधार अधिनियम राज्य में न्यायशील भू-व्यवस्था कायम करने में असमर्थ रहे हैं। लेकिन यह प्रसन्नता की बात है कि राज्य सरकार अब भूमि-व्यवस्था में सुधार हेतु गम्भीरतापूर्वक विचार करने लगी है।

## भारत में भूमि-व्यवस्था पर अमरीकी दल की रिपोर्ट अगस्त, १९६४<sup>१</sup>

कुछ समय पूर्व बोल्स लेव लेडजिन्सकी के नेतृत्व में एक अमरीकी दल ने भारत की भूमि-व्यवस्था, विशेष रूप से पेंकेज प्रोग्राम से सम्बन्धित व्यवस्था का विस्तार से अध्ययन किया था। इस दल ने चार प्रतिनिधि जिला की मसूची व्यवस्था का गहन अध्ययन करने के पश्चात् अगस्त, १९६४ को अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। इन प्रतिनिधि जिलों के नाम इस प्रकार हैं : (१) अलीगढ़ (उत्तर प्रदेश), (२) लुधियाना (पंजाब), झाहवादा (बिहार), (४) तजीर (मद्रास) एवं पश्चिमी गोदावरी (आंध्र प्रदेश)। इन जिलों में पेंकेज कार्यक्रम काफी सफल माना जाता रहा है।

उक्त अध्ययन दल ने भारत की भूमि-व्यवस्था का एक अत्यन्त निराशाजनक चित्रण प्रस्तुत किया है। दल के मतानुसार भारत में भूमि-सुधार के अधिनियम अत्यन्त दोषपूर्ण हैं, तथा राज्य, जिला, विकास खण्ड और गांव आदि सभी स्तरों पर राज्य कर्मचारियों का दृष्टिकोण अत्यन्त उपेक्षापूर्ण है। फलस्वरूप जिन जिलों में पेंकेज कार्यक्रम चल रहे हैं, वहां भूमि-व्यवस्था अत्यन्त निराशाजनक बन गई है।

दल के मुख्य निष्कर्ष - (१) अमरीकी अध्ययन दल ने बताया है कि तजीर, पश्चिमी गोदावरी तथा झाहवादा जिलों में रैंत (tenants) अथवा काश्तकारों के विषय में अत्यन्त अपर्याप्त सूचना उपलब्ध है। बहुत से कृषकों का जमीन पर कोई स्वत्व नहीं है तथा प्रतिवर्ष ऊँची लगान की दर पर वे भू-स्वामियों से जमीन जोतने के लिए लेते हैं। यही नहीं, दल ने यह पाया है कि इन काश्तकारों की वास्तविक स्थिति क्या है, यह वे स्वयं भी नहीं जानते और भू-स्वामी को दया पर वे किसी प्रकार गुजारा भर कर रहे हैं।

(२) ग्राम्य-स्तर पर राज्य कर्मचारी काश्तकारों अथवा जो व्यक्ति जमीन राज्य से लेकर स्वयं जोतते हैं, किसी के सम्बन्ध में भी उत्पादन को योजनाएँ नहीं बनाते और इस प्रकार गाँवों में किसी वर्ष कितनी फसल उगाने का निश्चय किया गया है। इन सम्बन्ध में कोई लक्ष्य निर्धारित नहीं किये जाते।

(३) जमीनार या भू-स्वामी कृषक को मौखिक सन्मति द्वारा ही जमीन जोतने के लिए देते हैं और फलस्वरूप सहकारी समितियाँ काश्तकारों को ऋण नहीं दे पातीं। दल ने कहा कि काश्तकार की साधन-हीनता तथा सहकारी समितियों की असमर्थता के कारण यह असम्भव है कि पेंकेज कार्यक्रम हर खेत तक पहुँच सके।

(४) भूमि-सुधारों के कानून भी प्रभावशाली नहीं हैं। अध्ययन दल ने बताया है कि मद्रास तथा आंध्र प्रदेश में वर्तमान भूमि-सुधार अधिनियम मात्र एक अस्थायी अपचार की व्यवस्था करना है जबकि बिहार में १८८५ में चल रहे कानून में जो सशोधन हुए हैं वे अपर्याप्त हैं। पंजाब में भूमि सुधार के कानून दोषपूर्ण हैं तथा उनमें आमूल परिवर्तन किए जाने चाहिए।

(५) स्वत्वहीन काश्तकारों तथा खेतहर मजदूरों की सख्या दक्षिण भारत में तेजी से बढ़ रही है। दल ने बताया कि तजीर में देश की निकृष्टतम-भूमि-व्यवस्था है, जहाँ भू-धारण की कोई सुरक्षा नहीं है और स्वत्वहीन काश्तकारों तथा कृषि-मजदूरों की एक बड़ी सेना तैयार हो रही है।

(६) छोटे और बड़े भू-स्वामी 'सज्जन काश्तकार' (Gentlemen Farmers) हैं तथा जमीन दूसरे लोगों से जुतवाकर उपज का ६० से ६५% तक हड़प लेते हैं, जबकि कानून (१९५६ के लगान अधिनियम) के मुताबिक वे ४०% से अधिक नहीं ले सकते। पश्चिमी गोदावरी में भी उपज का दो-तिहाई भू-स्वामी ले लिया करते हैं, जबकि कानून के मुताबिक वे ६०% से अधिक नहीं ले सकते।

इस प्रकार दल ने भारत के भूमि-सुधारों से सम्बन्धित राज्य सरकारों की नीति की घञ्जियाँ उड़ा दी हैं, और निष्कर्ष दिया है कि यदि भू-धारण को पेंकेज कार्यक्रम का आधार बनाया

जाए तो पश्चिमी गोदावरी तथा तंजौर से चल रहे वर्तमान कार्यक्रम को तुरन्त बन्द कर दिया जाना चाहिए। दल का कथन है कि अधिकतम लगान के कानून दोषपूर्ण है, तथा जैसा कि ऊपर बताया गया है, इनका पालन कठोरता से नहीं हो रहा है।

(७) दल ने यह भी पाया है कि भू-धारण को कोई सुरक्षा अलीगढ़ को छोड़कर उपरोक्त जिलों में कहीं नहीं है। जमींदार मौखिक रूप से सारा कार्य करते हैं इसलिए उनकी स्थिति सुरक्षित है। दल के मत में भूमि-सीमा-निर्धारण के अधिनियम 'कागजी कारंबाई' के अलावा कुछ नहीं हैं। शाहूबाद में जमींदारी-उन्मूलन केवल राजपत्रों तक ही सीमित है तथा अब भी एक-तिहाई से अधिक काश्तकारों का भूमि पर कोई स्वत्वाधिकार नहीं है। कानून द्वारा दी गई भू-धारण की सुरक्षा आमक, अवास्तविक तथा प्रभावहीन है।

(८) राज्य कर्मचारियों की उदात्तता भी दल के कथनानुसार अत्यन्त छेदपूर्ण है। वे समझते हैं कि कानून का पालन करवाना उनका काम नहीं है। यहाँ तक कि वरिष्ठ राजकर्मचारी भी उपरोक्त समस्याओं से अनभिज्ञ बने रहने का प्रयास करते हैं तथा यथा-सम्भव अपने उत्तरदायित्व से विमुक्त रहते हैं।

(९) पंजाब में भूमि-मुधारों के सम्बन्ध में दक्षिण भारत के जिलों की अपेक्षा किसी सीमा तक स्थिति ठीक है। स्वत्वहीन काश्तकारों को वर्तमान क्षेत्रों से वेदखल करके उन्हें अतिरिक्त भूमि पर बसाने की जो व्यवस्था १९५३ के भू-धारण अधिनियम में दी गई है, उनके अनुसार लगभग ५ लाख कुपों को एक क्षेत्र में बसाया जाएगा। दल उक्त व्यवस्था को हास्यास्पद मानता है। दल द्वारा प्रस्तुत सुझाव —

(१) आँकड़ों का सकलन—दल का सबसे पहला सुझाव यह है कि काश्तकारों से सम्बन्धित आधारभूत आँकड़े तैयार किये जायें ताकि भू-धारण की वास्तविक स्थिति का ज्ञान हो सके। प्रत्येक गाँव या छोटे-छोटे गाँवों को मिलाकर एक समिति का गठन किया जाए जिसमें दो काश्तकार (पूर्णतया स्वत्वहीन), एक अर्ध भू-स्वामी तथा अर्ध काश्तकार (जिसके पास थोड़ी भूमि स्वयं की तथा थोड़ी दूसरे व्यक्ति की हो), तथा एक भू-स्वामी (जमींदार) सदस्यों के रूप में हों। इन सूचनाओं के तैयार होते ही हरेक काश्तकार को एक प्रमाण-पत्र इस आशय से दिया जाए कि उसके पास कितनी भूमि है। इसी के आधार पर दल के मतानुसार भू-धारण की सुरक्षा की व्यवस्था होनी चाहिए।

(२) जमींदारों पर नियंत्रण जो जमींदार खुदकाश्त के वहाने से छोटे-छोटे काश्तकारों से भूमि वापस ले लेते हैं, उन पर कठोरतापूर्वक नियंत्रण लगा दिया जाए। जो व्यक्ति कुपि में सलग्न नहीं है, या जो खुद जमीन नहीं जोतते, अमरीको दल के मत में उन्हें जमीन वापस लेने का कोई अधिकार नहीं होना चाहिए। प्रत्येक काश्तकार के पास कम से कम इतनी जमीन रहनी चाहिए कि पारिवारिक जोत के आकार से वह कम न हो।

(३) स्वत्वाधिकार को देना—जिन क्षेत्रों में भू-स्वामियों द्वारा भूमि के पुनर्ग्रहण की कोई आशंका नहीं है, वहाँ काश्तकारों को अविलम्ब रूप से स्वत्वाधिकार दे दिए जाने चाहिए। स्वत्व के हस्तांतरण का यह तरीका सरल हो तथा इसका प्रचार किया जाए, ताकि गरीब काश्तकारों के साथ कोई अनुचित एवं अन्यायपूर्ण व्यवहार होने की सम्भावना नहीं रहे।

(४) तकावी ऋणों का वितरण—दल के मत में यदि सहकारी समितियाँ नियमों के अनुसार स्वत्वहीन काश्तकारों को ऋण नहीं दे सकें तो राज्य को चाहिए कि वह तकावी ऋणों की राशि सहकारी समितियों के माध्यम से काश्तकारों में वितरित करे।

अमरीकी दल के उपरोक्त निष्कर्ष वस्तुतः भारत में चल रहे भूमि सुधारों के विभिन्न अधिनियमों की असफलता का स्पष्ट चित्रण प्रस्तुत करते हैं। राज्य सरकारों को चाहिए कि इन निष्कर्षों पर गम्भीरतापूर्वक विचार करके काश्तकारों के भू-धारण के अधिकार की रक्षा करे तथा यथा सम्भव शीघ्र ही उन्हें स्वत्वाधिकार देने की व्यवस्था करे। दल के सुझावों पर भी गम्भीरतापूर्वक विचार करने तथा उन पर अमल करने की आवश्यकता है।



## भू-दान आन्दोलन अथवा भू-दान यज्ञ (Bhoodan Movement)

भू-दान का अर्थ :

गत कुछ वर्षों से भारतीय कृषि के इतिहास में हम जिस नवीन घटना को देख रहे हैं वह है 'भू-दान आन्दोलन', जिसके प्रणेता हैं सन्त विनोबा भावे । भूदान शब्द दो शब्दों के योग से बना है, 'भू' और 'दान' । 'भू' का अर्थ है जमीन, जो किसी एक अथवा कुछ लोगों की नहीं बरन् मानव मात्र की है । हम इसी से जीवन ग्रहण करते तथा अन्त में इसी में अपने पार्थिव अस्तित्व को विलीन करते हैं । धन्य है जन्म-भूमि । 'दान' से तात्पर्य है कि स्वयं अपनी स्वतन्त्र इच्छा से देना या समर्पण करना । जिसके पास सग्रह है वही तो दान या समर्पण कर सकता है । अतः यह एक प्रकार से सग्रह का प्रायश्चित्त है जिससे भूमि का समान एवं न्यायपूर्ण वितरण हो जाता है । इस प्रकार भू-दान एक प्रकार का यज्ञ है जिसका तात्पर्य है धार्मिक अनुष्ठान की भावना से प्रेरित होकर सबके द्वारा सबके लिए त्याग अथवा बलिदान । चूँकि भूमि प्रकृति की निःशुल्क देन है अतः इस पर हम सबका—गरीब अथवा अमीर—समान अधिकार है । इस आन्दोलन के अन्तर्गत गरीब, अमीर, जवान अथवा बुढ़ सभी स्वेच्छा से अपनी भूमि का दान करते हैं ताकि इसका असहाय भूमिहीन खेतिहर श्रमिकों में वितरण किया जा सके ।

भू-दान आन्दोलन क्यों ?

प्रश्न उठता है कि इस आन्दोलन की आवश्यकता क्यों हुई ? हमारे देश में लगभग ५ करोड़ व्यक्ति भूमिहीन कृषक हैं जो दिन-रात सन्त परिश्रम करने पर भी निम्न जीवन व्यतीत कर रहे हैं । उन्हें राष्ट्रीय आय का केवल ८-३ प्रतिशत ही भाग प्राप्त हो पाता है । परिणामस्वरूप उनकी वार्षिक औसत आय केवल १०४ रु० पड़ती है । इस कथन से स्पष्ट हो जाता है कि ये लोग कितने निर्धन और तिरस्कृत हैं । उन्हें पर्याप्त भोजन तक नहीं मिलता । दूसरी ओर कुछ ऐसे व्यक्ति हैं जिनके पास अत्यधिक जमीन है । अतः वे दूसरे (भूमिहीन कृषकों) से अपनी जमीन जुतवाते हैं । फलतः एक ओर बड़ी हुई अमीरी का अट्टहास है तो दूसरी ओर असीम गरीबी का अभिशाप । इस अमीरी और गरीबी के तनाव ने समाज में बड़ी कठिन और विषम समस्याएँ ला खड़ी की हैं । "बुभुक्षितं किं न करोति पापम्" जैसी बातें चरितार्थ होने लगी हैं । धोर से धोर अपराध और अधर्म के बड़े से बड़े काम इसी कारण होने लगे हैं । एक ओर असीम भूमि का सग्रह तो दूसरी ओर भूमिहीन किसान और मजदूर ।

आन्दोलन का श्रृंगणेश .

सन् १९५१ की १८ अप्रैल की घटना है कि जब सन्त विनोबा भावे पंदल यात्रा करते हुए हैदराबाद से ३४ मील दूर तेलगाना के नलकुण्डा जिले के पोचमपल्ली गाँव में पहुँचे तो वहाँ के हरिजन निवासियों ने अपने दुःख-दर्द की कहानियाँ सुनाते हुए उनसे कहा कि न उनके पास न जमीन है और न काम, फिर वे पेट कैसे भरें ? जमीन के लिए उनकी तीव्र उरकण्ठा देख विनोबा जी ने उनसे प्रश्न किया कि उन्हें कितनी जमीन चाहिए ? फौरन उत्तर मिला—'८० एकड़ भूमि, ४० मूखी और ४० भोगी ।' पास ही गाँव वाले भूमिपति मौजूद थे । सन्त ने उसी समय पूछा—'है कोई दाता जो इस माँग को पूरी करेगा ?' होनहार की बात, श्री व्ही० आर० रेड्डी नामक एक विशाल हृदय वाला जमींदार खड़ा हो गया और १०० एकड़ भूमि अर्पण की । विनोबा मस्त होकर भगवान् का कीर्तन करने लगे और सोचा कि भगवान् को मुझसे यही कार्य करवाना है । उसी दिन से एक गाँव से दूसरे गाँव पंदल यात्रा करके भूमि को दान में प्राप्त करने लगे । बस यही भू-दान की गगोत्री का उद्गम था । इस प्रकार भूमि प्राप्त करने की 'भू-दान आन्दोलन' कहा गया । उस तेलगाना जिले में ही उन्हें ५१ दिनों के अन्दर १२,२०१ एकड़ भूमि प्राप्त हुई । अब तो उनका साहस और बड़ा और फिर क्या था, भूदान आन्दोलन चल पड़ा । लोग स्वयं आ-आकर जमीन देने लगे । १५ सितम्बर, १९५१ को विनोबा जी ने अपने एक प्रवचन में कहा "जब तक ईश्वर मेरे अन्दर शक्ति रेंगेगा तब तक मैं देदा में धूम-धूम कर भूमिहीनों के निमित्त भू-दान की याचना करता रहूँगा ।" इस प्रकार उन्होंने अपना शेष जीवन इसी पुण्य कार्य में व्यतीत करना निश्चित किया ।

आन्दोलन :

सन्त विनोबा भावे ने भिन्न-भिन्न समय पर दिये गये भाषणों में भूदान आन्दोलन के उद्देश्यों पर प्रकाश डाला है। सर्वप्रथम इससे असाधारण अधिक विपमता के कारण उत्पन्न होने वाली हिंसक क्रान्ति से बचने का उपाय निकल आवेगा। इस विनाश और हिंसा से बचने का एक ही उपाय है और वह है प्रेम से हृदय परिवर्तन, जो भूदान यज्ञ से ही सम्भव हो सकेगा। द्वितीय, हमारे राष्ट्र में दरिद्रता, भुखमरी तथा बेकारी का बोलबाला है। भूदान आन्दोलन से भूमिहीन लोगों को जीतने के वास्ते भूमि मिलेगी जिससे कि बेकारी दूर होगी तथा जीवन स्तर ऊँचा होगा। उत्पादन में वृद्धि होगी। तृतीय, यह अहिंसा का दर्पण है तथा समाजवादी समाज की स्थापना की दिशा में यह अन्तिम कदम है। चतुर्थ, इसके द्वारा देश का नवशा बदलेगा, नया देश बनेगा, नया समाज और नया इन्सान बनेगा। भूदान का असली उद्देश्य समाज में क्रान्ति करना है। समाज में भीषण असमानताएँ दूर होंगी, देश में वननस्य और संवर्ष की कमी होगी और लोगों में सुख शान्ति की वृद्धि होगी। यह आन्दोलन ऊँच-नीच व छोटे-बड़े के भेद-भाव को दूर करता है। 'मानव का मानव के द्वारा शोषण नहीं होगा।'

लक्ष्य :

मध्य प्रदेश के सागर नगर में २ अक्टूबर, १९५१ को सन्त विनोबा भावे ने भूदान आन्दोलन के अन्तर्गत पाँच करोड़ एकड़ भूमि (50 million acres) प्राप्त करने का लक्ष्य निर्धारित किया था। इस पर कुछ लोगों ने उनसे प्रश्न किया कि आप इतनी अधिक भूमि का क्या करेंगे ? इसका उत्तर उन्होंने निम्नलिखित शब्दों में दिया :—

“यद्यपि मेरा पेट बहुत छोटा है। दरिद्रनारायण का पेट बहुत बड़ा है। इसलिए मेरी माँग ५ करोड़ एकड़ भूमि की है। यदि किसी परिवार में पाँच सदस्य हों तो वे मुझको उस परिवार का छठवाँ सदस्य मानले, तभी मैं उस परिवार की कुछ भूमि का पाँचवाँ या छठवाँ भाग माँगता हूँ।”

आज तक की प्रगति :

इस आन्दोलन को प्रारम्भ हुए आज लगभग १९ वर्ष हो गये हैं और इस समय में सन्त विनोबा भावे ने बिहार, उत्तर प्रदेश, जासाम, आंध्र, उड़ीसा, केरल, तामिलनाडु, पंजाब, वेप्पू, दिल्ली, बम्बई, बंगाल, मध्य प्रदेश, मैसूर, राजस्थान, हिमाचल प्रदेश आदि सभी राज्यों की पैदल यात्रा पूरी कर ली है। अब तक उन्होंने इस आन्दोलन के अन्तर्गत ४२७ लाख एकड़ से भी अधिक भूमि एकत्रित कर ली थी। भूमि वितरण से करीब चार लाख से भी अधिक परिवारों को लाभ पहुँचा है। इसके अतिरिक्त ग्रामदान आन्दोलन के परिणामस्वरूप अब तक ६८०८ समूचे गाँव ग्रामदान के रूप में प्राप्त हो चुके हैं। ग्रामदान आन्दोलन के सम्बन्ध में विनोबा जी का मत है कि “ग्रामदान आन्दोलन आत्म दान की खोज है। यदि ग्राम राज्य में से गवँ का 'ग' निकल जाय तो शेष रहता है 'राम राज्य', ग्रामदान उसी की ओर एक यत्न है।” यही नहीं, सैकड़ों स्त्री-पुरुषों ने अपना जीवन तक दान दे रखा है। इस प्रकार आज भूदान आन्दोलन केवल भूमि के ही दान का आन्दोलन नहीं है, बल्कि इसके अन्तर्गत, सम्पत्ति दान, ग्राम दान, जीवन दान, धर्मदान, बुद्धि दान आदि भी सम्मिलित हो गये हैं। यही कारण है कि इस आन्दोलन का मन्देश न केवल भारत तक सीमित है, बल्कि पश्चिमी राष्ट्र जैसे इंग्लैंड, अमेरिका, जर्मनी आदि सभी इसमें प्रभावित हैं।

भूदान की महिमा :

भूदान आन्दोलन की प्रशंसा करने हुए श्रीमन्नारायण अग्रवाल ने अपने एक लेख में लिखा है कि इस आन्दोलन के फलस्वरूप भूमिहीन कृषकों के पास छोटे-छोटे खेत हो जायेंगे। उनका मत है कि बड़े-बड़े खेतों की अपेक्षा छोटे-छोटे खेतों पर खेती करना अधिक लाभप्रद है क्योंकि इन छोटे-छोटे खेतों में तन, मन, धन से कार्य करके हमारे कृषक मुविधा से अपनी पारिवारिक आवश्यकताओं की सन्तुष्टि कर सकते हैं। यही नहीं, आगे जाकर कृषक आसानी से सहकारी समिति बनाकर सामूहिक रूप से बीज, खाद, घन, सिंचाई तथा विक्री आदि का प्रबन्ध कर सकते हैं। यह आन्दोलन ग्रामीण क्षेत्रों में सहकारिता को जन्म देगा। अज्ञानि के स्थान पर शान्ति, एकता, प्रेम, धर्म, सत्य, अहिंसा, सहयोग की भावना उत्पन्न होगी। श्री भगवानदास केला के अनुसार “यह पट्टित अहिंसक क्रान्ति का मार्ग प्रस्तुत करती है। इसके पीछे विकेन्द्रीकरण और स्वावलम्बन की प्रेरणा है।”

भूदान आन्दोलन से लाभ :

इससे बहुत बड़ा लाभ होगा कि लोगों में वर्तव्य-शक्ति की वृद्धि होगी तथा वे स्वावलम्बी बनेंगे। सेवा व नैतिकता की भी वृद्धि होगी। भूदान यज्ञ के रूप में होने वाली अहिंसक क्रान्ति से सर्वोदयो कल्याणकारी समाज का निर्माण होगा। भारी असमानता दूर होगी। हमारा कल्याणकारी राज्य की स्थापना का स्वप्न और अधिकार सानार होगा।

कुछ सुझाव

भूदान आन्दोलन को तीन भागों में बाँट देना चाहिए। प्रथम भाग का कार्य भूमि एकत्रित करने तक ही सीमित रहना चाहिए। दूसरे भाग का कार्य प्राप्त की गई भूमि को उपजाऊ बनाना होना चाहिए ताकि भूमिहीन किसान तुरन्त उस पर खेती करके अपने परिश्रम का फल प्राप्त कर सकें। चूँकि प्रत्येक आन्दोलन को सफलतापूर्वक चलाने के वास्ते धन की आवश्यकता होती है। इसलिए तीसरे भाग का कार्य आन्दोलन के वास्ते धन एकत्रित करना होना चाहिए। यह धन प्राप्त की गई भूमि को उपजाऊ बनाने व अन्य कार्यों में प्रयोग में लाया जाना चाहिए।

इसके अतिरिक्त भूमि के वितरण में देरी होना वास्तव में एक दुःख की बात है। इससे आन्दोलन में निधिलक्ष्य आ जाती है। अतः भूमि वितरण का कार्य तुरन्त किया जाना चाहिए। किन्तु इस बात का विशेष रूप से ध्यान रखना होगा कि भूमि सिर्फ उन्हीं भूमिहीन व्यक्तियों को मिले जिनको कि उसकी सबसे अधिक आवश्यकता है। यह भी देखना चाहिए कि क्या वह व्यक्ति उस पर फीरत खेती करने की अवस्था में है? खेती कि अधिक इकाइयाँ ही रहनी चाहिए।

### चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में भूमि सुधार

चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में भूमि सुधारों को कृषि विकास योजना का एक महत्वपूर्ण अंग माना गया है। चतुर्थ योजना काव में भूमि सुधारों की दिशा में निम्न कदम उठाये जायेंगे—

(i) योजना काल भूमि सुधारों को कार्यान्वित करने पर विशेष जोर दिया जायगा। (ii) राज्य सरकारें जमान के प्रचलित स्तरा एव पट्टे दारी से सम्बन्धित अन्य शर्तों में आवश्यक संशोधन करेगी जिससे कि उत्पादन पर अनुकूल प्रभाव पड़े। (iii) योजना काल में भूमि के अधिकारों का अभिलेखा तैयार करने की विशेष व्यवस्था की गयी है। (iv) राज्यों की योजनाओं में भूमि की छोटी-छोटी इकाइयाँ को मिलान पर २८ ४ करोड़ २० के व्यय करने की व्यवस्था की गयी है। (v) कृषि श्रमिकों के कमाने पर राज्यों की योजनाओं में ५ ५४ करोड़ ६० की व्यवस्था की गई है। (vi) योजनाकाल में भूमि सुधार कार्यक्रम का सामयिक मूल्यांकन किया जायगा।

## भूमि के उपविभाजन एवं अपखण्डन की समस्या (Problem of Subdivision and Fragmentation)

### प्रारम्भिक :

पिछले अध्यायों में यह स्पष्ट किया जा चुका है कि भारत की तीन बीयाई जनता का भाग्य प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से कृषि के साथ सम्बद्ध है। पर्याप्त कृषि-उत्पादन होने पर देश में चारों ओर खुशहाली तथा सम्पन्नता दिखाई देने लगती है। जबकि कृषि-उत्पादन कम होने पर सर्वत्र अभाव एवं निराशा व्याप्त हो जाती है। कृषकों की स्थिति तथा कृषि का भाग्य किसी भी देश में जिस तथ्य पर मुख्यतः निर्भर करते हैं, वह है कृषि की जोत। जोत अत्यन्त छोटी होने पर बहुत अधिक धम करने पर भी अपेक्षाकृत उत्पादन कम प्राप्त होता है, जबकि अत्यधिक बड़ी जोत व्यवस्था तथा प्रवन्ध की दृष्टि से अनुपयुक्त रहती है। भारत में दुर्भाग्य से अधिकांश कृषक-परिवारों के पास बहुत ही छोटी जोतें हैं। यद्यपि कतिपय जमींदारों व राजाओं के पास बहुत बड़े क्षेत्र भी हैं, पर इसका अनुपात बहुत थोड़ा है। जोत बहुत छोटी होने के कारण अधिकांश कृषकों के लिए कृषि एक अनाधिक एवं अलाभप्रद व्यवसाय रह जाता है, उनके धर्म का उन्हें पूरा पुरस्कार नहीं मिलता तथा पूँजी का विनियोग बढ़ाने में उन्हें रुचि नहीं रहती।<sup>1</sup>

कृषि की जोत बहुत समय से इसी स्थिति में रही हो सो बात नहीं है। यह पिछले अध्यायों में स्पष्ट किया जा चुका है कि उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य तक देश की जनता का ५५% कृषि में संलग्न था। लेकिन कुटीर उद्योगों के पराभव तथा अन्य कुछ कारणों से कृषि पर भार बढ़ने लगा। फलस्वरूप भूमि का उप-विभाजन प्रारम्भ हुआ तथा आज एक कृषक के पास औसतन एक एकड़ जमीन से भी कम है। अनेक कारणों से, जिनका विश्लेषण आगे किया जायेगा, कृषक की भूमि छोटे-छोटे टुकड़ों में विभक्त होने लगती है तथा यह क्रम फिर चलता रहता है। इसके सिवाय कृषक के विभिन्न स्थानों पर स्थित क्षेत्रों का विभाजन होने से अपखण्डन की समस्या भी विशिष्ट रूप में हमारे समक्ष उपस्थित होती है। नानावती तथा अजारीया के मतानुसार भारतीय कृषि के निम्नतम स्तर के लिए भूमि के उप-विभाजन एवं अपखण्डन की समस्याएँ ही प्रधानतः उत्तरदायी हैं।<sup>2</sup>

1. Dr. H. Mann : Land & Labour in a Deccan Viliage Vol. I. P. 43
2. M. B. Nanawati & J. J. Anjaria - Indian Rural Problem, P. 45

## उप-विभाजन तथा अपखण्डन का अर्थ (Meaning of Sub-division and Fragmentation)

उप-विभाजन का अर्थ :

उप-विभाजन का अर्थ परिवार के विभाजन अथवा अन्य कारणों से भूमि का दो या अधिक व्यक्तियों के बीच विभाजन किया जाना है। हमारे देश में यह परिपाटी सी चली आई है कि भू-स्वामी की मृत्यु के उपरान्त उसकी भूमि उसके सभी उत्तराधिकारियों के बीच बट-जाती है। अनेक पीढ़ियों में चली आ रही उप-विभाजन की इस प्रक्रिया न बड़ी-बड़ी जोता की भी कितने ही छोटे-छोटे टुकड़ों में विभाजित कर दिया है जिसके परिणामस्वरूप वे अनाधिक हो गये हैं।

अपखण्डन का अर्थ :

अपखण्डन का अर्थ एक ही व्यक्ति की कुल भूमि का अनेक छोटे-छोटे टुकड़ों में विभाजित होना है जो एक ही स्थान में न होकर यत्र-तत्र बिखरे रहते हैं। इस प्रकार अपखण्डन के अन्दर भूमि के टुकड़े एक ही स्थान पर स्थित न होकर विभिन्न स्थानों पर बिखरे हुए होते हैं। उदाहरण के लिए, मान लो कि एक परिवार के पाँच भूमि के चार टुकड़े हैं जो विभिन्न स्थानों पर स्थित हैं। परिवार के मुखिया की मृत्यु हो जाने के कारण इस भूमि का विभाजन उसके चार बच्चों में होता है। प्रत्येक बालक चारों टुकड़ों में अलग-अलग हिस्सा लेना चाहता है। परिणाम-स्वरूप वह भूमि १६ भागों में अपखण्डित हो जाती है। यह भूमि का अपखण्डन कहलावेगा।

### समस्या का आकार

डा० हैराल्ड मान ने पूना के किमी गाँव का अध्ययन करने के पश्चात् १९१७ में बताया था कि १७७१ में वहाँ औसत जोत (प्रति कृषक परिवार) ४० एकड़ थी। १८१८ में यह घटकर १७ १/२ एकड़ थी तथा १९१५ में ७ एकड़ रह गई। उन्होंने यह भी बताया कि १९१५ में ६० प्रतिशत खेत ५ एकड़ में छोटे थे। जबकि १० एकड़ से कम क्षेत्र वाली जोतों का अनुपात ८१% था।<sup>१</sup> डा० मान ने अपनी इस खोज के बाद यह निष्कर्ष दिया था कि १८५० के बाद कृषि-जोतों की स्थिति व आकार में आमूल परिवर्तन हुए थे। जहाँ पहले ९-१० एकड़ में छोटे खेत अपवाद-स्वरूप थे, १९१५ तक (दक्षिण के अधिकांश गाँवों में) अधिकांश खेतों का आकार ६-१० एकड़ से कम हो गया था। कोरुण के एक गाँव का अध्ययन करने के पश्चात् वी० जी० रामानुज ने अपनी रिपोर्ट (Economic & Social Survey of a Konkan Village) में बताया कि उस क्षेत्र में ७७ प्रतिशत जोतें अनाधिक थीं—यानी तीन-चौथाई से अधिक कृषक-परिवारों को कृषि-व्यवसाय से लाभ प्राप्त नहीं हो रहा था।<sup>२</sup>

इसी प्रकार श्री ए० डी० पटेल ने १९२७ में प्रकाशित अपनी पुस्तक में यह बताया था कि गुजरात में १९०१ में जहाँ ५ एकड़ से छोटे खेतों का अनुपात ५८% था, १९२१ में यह अनुपात बढ़कर ८२% हो गया। डा० भगत ने बम्बई राज्य के निवाड़ी तालुका का अध्ययन करके बताया कि १८८६ में ५ एकड़ से छोटे खेतों का अनुपात ४९.७% था १९०३ में यह ६२.७% तथा १९२१ में बढ़कर ७४.२% हो गया।<sup>३</sup>

१९४० में टॉमस तथा रामाकृष्णन की एक रिपोर्ट के अनुसार दक्षिण के गाँवों में औसत जोत का क्षेत्र २१ एकड़ था। इनमें ६८% जोतें एक एकड़ में तथा ४२% आधी एकड़ से छोटी थी।<sup>४</sup>

1 Dr. H Mann Quoted by Vera Anstey Eco Dev of India, p 100

2 A R Desai ibid, p 50

3 Wadia & Merchant ibid, pp 210-1

4 Thomas & Ramkrishnan South Indian Villages—A Resurvey pp 301 & 339

## स्वतन्त्रता के पश्चात् के अध्ययन

उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा १९५० में प्रकाशित एक रिपोर्ट के अनुसार कानपुर जिले में १९२५ तथा १९४५ के मध्य औसत जोत (प्रति कृषक परिवार) ३.१ एकड़ से घटकर २.७ एकड़ रह गई थी ।<sup>१</sup>

प्रथम पंचवर्षीय योजना के एक परिदृष्टि में प्रस्तुत निम्न तालिका भी इस तथ्य की ओर संकेत करती है कि भारत में कृषि जोते कितनी छोटी हैं ।<sup>२</sup>

राज्य	५ एकड़ से छोटी जोतों का प्रतिशत	कुल कृषि-क्षेत्र का प्रतिशत
उत्तर प्रदेश	८१.२	३८.८
बम्बई	५२.३	१४.०
आसाम	६६.२	२६.०
मैसूर	६६.२	२५.३
हिमाचल प्रदेश	९५.०	७१.०
उड़ीसा	७४.२	३०.१
विहार	८३.३	उपलब्ध नहीं
मध्य प्रदेश	५१.५	१०.०
द्राबनकोर-कोचीन	९४.१	४४

इस तालिका को देखकर यह अनुमान लगाया जा सकता है कि १९५० के पूर्व तक अधिकांश कृषकों के पास ५ एकड़ से कम भूमि थी। हमें साथ ही यह भी ज्ञात होता है कि हिमाचल प्रदेश को छोड़कर अन्य राज्यों में भूमि का बहुत कम भाग छोटे किसानों के पास था ।

१९५१ में प्रकाशित जनगणना रिपोर्ट में प्रति व्यक्ति औसत जोत १.८९१ व १.९५१ के बीच निम्न प्रकार से पाई गई थी ।<sup>३</sup>

वर्ष	एकड़ (प्रति व्यक्ति)
१८९१	१.०९
१९०१	१.०३
१९११	१.०९
१९२१	१.११
१९३१	१.०४
१९४१	०.९४
१९५१	०.८४

प्रो० महलनवीस ने १९५५ में लगभग १४२५ गांवों का सर्वेक्षण करके निम्न तालिका प्रस्तुत की

जोत का प्रकार (एकड़ में)	कृषक परिवारों का अनुपात (प्रतिशत)	कुल जोती गई भूमि का अनुपात (प्रतिशत)
०-२.५	४४	१० } १७ प्रतिशत ७ }
२.५-५	३०	
५-१०	१३	१६
१०-२०	८	२४
२० से अधिक	५	४०

प्रो० महलनवीस के मत में १९५५ में औसत जोत प्रति परिवार ४.७२ एकड़ थी ।

1. Bulletin No. 16, Deptt. of Economics & Statistics (U. P.)
2. First Five Year Plan, pp 199-202
3. Mailenbaum, Prospects for Indian Development, P. 123

एक अन्य सर्वेक्षण (NSS) के अनुसार १९५८ में ६ करोड़ ६० लाख कृषक परिवारों के पास ३१ करोड़ एकड़ भूमि थी। इनमें ७० ७ प्रतिशत कृषक परिवारों के पास ५ एकड़ से भी कम भूमि थी तथा कुल जोती गई भूमि का केवल १६ ८ प्रतिशत भाग इन परिवारों के पास था। जोती गई भूमि का २० प्रतिशत भाग केवल १ प्रतिशत कृषक परिवारों के अधिकार में था तथा औसतन इसके पास ४० एकड़ से अधिक बड़े खेत थे। ५-१० एकड़ की जोती का अनुपात केवल ९ प्रतिशत था तथा कुल क्षेत्र का २० प्रतिशत इनके अन्तगत था।<sup>1</sup>

प्रो० दान्तवाला ने एक लेख में यह बताया कि देश के २३ प्रतिशत कृषक परिवारों के पास भूमि नहीं है। अन्य परिवारों के विषय में उन्होंने निम्न तालिका प्रस्तुत की है <sup>2</sup>

जोत का आकार (एकड़ में)	परिवारों का प्रतिशत	कुल क्षेत्र का अनुपात (प्रतिशत में)
० ०१-२ ४९	३८ १५	६ २३
२ ५०-४ ९९	१३ ४९	१० ०९
५ ००-९ ९९	१२ ५०	१८ ४०
१० ००-४९ ९९	११ ८३	४७ ७४
५० ००-९९ ९९	० ७६	१० ३४
१०० से अधिक	० १८	७ २०

स्पष्ट है कि अधिकांश कृषक परिवारों के पास बहुत ही छोटे खेत हैं। यदि औसत जोत को ४५ एकड़ भी मान लें तब भी यह देखकर आश्चर्य होता है कि अन्य देशों की तुलना में भारत की औसतन जोत बहुत छोटी है। प्रो० जैन का मत है कि औसत जोत, इंग्लैंड में ६२ एकड़, डेनमार्क में ४० एकड़, हॉलैंड में २६ एकड़ स्विट्जरलैंड में २५ एकड़ तथा जर्मनी में २१ एकड़ है।<sup>3</sup> केवल जापान में औसत जोत ३ एकड़ के लगभग है। लेकिन आधुनिक ढंग से खेती करने के कारण वहाँ उपज खूब होती है।

डा० भट्टाचार्य के मतानुसार अमरीका में निम्नतम जोत का आकार १५० एकड़ है, जबकि औसतन ५०० एकड़ के ही खेत वहाँ दिखाई देते हैं।

रिजर्व बैंक के एक सर्वेक्षण के अनुसार आज भी केरल में ८६ ५% जोतों का क्षेत्र २५ एकड़ से कम है, जबकि उत्तर प्रदेश, राजस्थान व मद्रास में यह अनुपात क्रमशः ६८ ६%, ३४ ३६% तथा ४५% है।

१९६१ की जनगणना के अनुसार देश के ४६९ लाख कृषक परिवारों में से लगभग ११% के पास एक एकड़ से भी कम भूमि थी। २५ एकड़ से कम जोत वाले परिवारों का अनुपात कुल परिवारों में ४३% था, और कुल मिलाकर ६० परिवारों के पास ५ एकड़ से भी कम भूमि थी।<sup>4</sup>

एस० एस० मडाल्गी के एक लेख<sup>5</sup> में जोतों के आकार की दृष्टि से कृषक परिवारों को छोटे मध्यम व बड़े कृषकों की तीन श्रेणियों में बाटा गया है। श्री मडाल्गी का अनुमान है कि यदि २५ एकड़ से कम जोत वाले परिवारों को छोटे कृषक के रूप में लिया जाय तो कुल परिवारों में उनका अनुपात १९६१ में ३४ ५% था। २५ से ७५ एकड़ तक के मध्यम श्रेणी के कृषकों का अनुपात ३७ १% था तथा ७५ एकड़ से अधिक जोत वाले (बड़े) कृषक परिवारों का अनुपात कुल में २८ ४% पाया गया।

- 1 Raj Krishan, Article in Economic Dev and Cultural Change (April 1959)
- 2 M. L. Dantwala, Article in Seminar, October 1962
- 3 B. P. Jain, Agricultural Holdings in U. P., pp 26 27
- 4 Census of India (Vol India Part III (ii) House hold Economic Tables pp 18-19
- 5 S. S. Madalgi - Small Farmers Problem of Identification (Eco and Pol Weekly March 29, 1969)

१९६१ की जनगणना रिपोर्ट के आधार पर ही यह निष्कर्ष दिया जा सकता है कि भारत में प्रति परिवार औसत जोत का आकार ७.७ एकड़ है। परन्तु फिर भी घने आबाद राज्यों में औसत पारिवारिक जोत औसत से बहुत कम है। इस तथ्य की पुष्टि निम्न तालिका से होती है :<sup>1</sup>

### अ० भा० औसत से अधिक जोत

औसत पारिवारिक जोत (एकड़)

राजस्थान—१६; पंजाब—१३.८; महाराष्ट्र—१२.९; गुजरात—१२.५; मध्य प्रदेश—१०.६; मिसूर—१०.५; आन्ध्र प्रदेश—८

### अ० भा० औसत से कम जोत

उत्तर प्रदेश—५.३; उड़ीसा—५.२; बिहार—४.८; आसाम—४.७; पश्चिमी बंगाल—४.९; मद्रास—४.६; जम्मू तथा कश्मीर—३.८ एवं केरल १.८

लेकिन यह उल्लेखनीय है कि राजस्थान के उन क्षेत्रों में औसत पारिवारिक जोत बहुत अधिक है जहाँ भूमि अपेक्षाकृत बहुत कम उपजाऊ है। इसलिए कृषि उत्पादकता राजस्थान में अन्य प्रान्तों की अपेक्षा कम है। यद्यपि भूमि के आकार के साथ-साथ भूमि की प्रकृति का भी महत्व होता है, तथापि यदि जोत अनाधिक है तो कृषक उसमें पूँजी लगाने में असमर्थ रहता है। दुर्भाग्य से भारत में जोतें तो छोटी हैं ही, उनकी उर्वराशक्ति भी बहुत कम है।

सोवियत रूस में बहुत बड़े खेत हैं। अमरीका में भी औसत खेतों का आकार लगभग १५० एकड़ है, फिर भी ३ एकड़ की औसत आकार वाले जापान की तुलना में वहाँ प्रति एकड़ उत्पादन बहुत कम है।

### जोतों का विभिन्न परिवारों में वितरण

हमारे नियोजक देश को समाजवादी समाज की स्थापना के पुनीत तथ्य की ओर ले जाना चाहते हैं, परन्तु ऐसा प्रतीत होता है कि कृषि में अब भी पर्याप्त विषमता विद्यमान है। हमारे कहने का आशय यह नहीं है कि समस्त भूमि को सारे कृषक परिवारों में समान रूप से बाँट देना ही समानता का द्योतक है। फिर यह जरूरी है कि कृषकों के पास कम से कम इतनी भूमि हो कि वे न केवल अपने परिवारों का भरण-पोषण कर लें, अपितु देश की रेष जनता के लिए पर्याप्त खाद्यान्न व औद्योगिक कच्चा माल भी जुटा सकें।

यदि इस तथ्य को दृष्टिगत रखा जाय तो निम्न तालिका द्वारा यह निष्कर्ष सहज ही निकाला जा सकता है कि भारत में कृषि जोतों का वितरण अत्यन्त दोषपूर्ण है।<sup>1</sup>

कृषक परिवार	कुल कृषि भूमि का अनुपात
प्रथम २० प्रतिशत	०
अगले १० प्रतिशत	०.१
अगले १० प्रतिशत	०.६
अगले १० प्रतिशत	२.१
अगले १० प्रतिशत	४.७
अगले १० प्रतिशत	६.६
अगले १० प्रतिशत	११.०
अगले १० प्रतिशत	१९.०
अंतिम १० प्रतिशत	५५.६

1. P. S. Sharma : Article in Journal of Agricultural Economics October-Dec. 1965

2. Economic Times : February 17, 1966



उपरोक्त सभी आँकड़े यह बताते हैं कि भारत में अधिकांश कृषकों के पास बहुत ही छोटी जोतें हैं तथा श्रम व पूँजी का समुचित उपयोग ऐसी स्थिति में सम्भव नहीं है। भूतकाल से लेकर अब तक कृषि की जोतों के विभाजन का क्रम चल रहा है तथा यदि हड़तापूर्वक इस प्रवृत्ति को रोकना नहीं गया तो सम्भव है इससे कृषि का विकास कुछ वर्षों में पूर्णतः अवहट्ट हो जाय, क्योंकि कृषकों को यदि जीविका-यापन के लिए पर्याप्त पुरस्कार प्राप्त नहीं होता तो उन्हें श्रम तथा पूँजी की मात्रा बढ़ाने में कोई रुचि नहीं होगी।

### खेतों का अपखण्डन अथवा बिखरा होना

भारत में न केवल कृषि-जोत छोटे-छोटे टुकड़ों में बँटी हुई है, बल्कि एक ही कृषक की जोत बिखरी हुई भी है। इस समस्या को अपखण्डन की समस्या कहा जाता है। वास्तव में जैसा कि कीटिंग का मत है, किसी भी पिता की सम्पत्ति का उचित वितरण तभी माना जाता है, जबकि उसकी अच्छी व खराब दोनों प्रकार की जमीन को भी समान रूप से बाँटा जाय।<sup>1</sup> भारत में पिता की सम्पत्ति पर अधिकांशतः सभी पुत्रों का (अब सभी मन्तानों का) समान अधिकार माना जाता रहा है। जमीन का बँटवारा करते समय अलग-अलग स्थानों पर स्थित भूमि को समान टुकड़ों में बाँट लिया जाता है। इस प्रकार एक पुत्र को भिन्न-भिन्न स्थानों पर भूमि प्राप्त होती है और श्रमिकों, हथेलों व बैलों को लेकर वह एक स्थान से दूसरे स्थान पर जुताई-नुआई या कटाई के लिए जाता है।

खुसरो व अग्रवाल ने निम्न तालिका द्वारा यह बताने का प्रयास किया है कि उत्तर प्रदेश व पश्चिमी बंगाल में जोतें भिन्न-भिन्न खेतों के रूप में किस प्रकार बिखरी हुई हैं।<sup>2</sup>

उत्तर प्रदेश			पश्चिमी बंगाल		
जोत का आकार	जोतों की संख्या		जोत का आकार	जोतों की संख्या	
एकड़ में	प्रति खेत	प्रति एकड़	एकड़ में	प्रति खेत	प्रति एकड़
०१-२.५	३६०	२०२	००१-१.२५	३०६	५३
२.५-५	६२६	१६७	१.२६-२.५०	७६	३९
५.०-७.५	८६४	१४४	२.५१-३.७५	९४	३०
७.५-१०.०	१९०	१३४	३.७६-५.००	१२१	२८
१०.०-१५.०	११७६	१.०२	५.०१-७.५०	१४३	२४
१५.०-२०.०	१६१०	०.९७	७.५१-१०.००	२२३	२६
२०.०-२५.०	२२८९	१.०२	१०.०१-१५.००	१७३	१४
२५ से अधिक	२४८५	०.६०	१५ से अधिक	३५७	१४

स्पष्ट है छोटी जोतें अधिक बिखरे हुए खेतों के रूप में हैं, जबकि बड़ी जोतों के खेत बिखरे हुए बहुत कम हैं।

### भूमि का उपविभाजन तथा अपखण्डन : कारण

(१) कृषि-जोत में व्यक्तिगत स्वामित्व का प्रवेश—यह हम पिछले एक अध्याय में बता चुके हैं कि ब्रिटिश शासन के आरम्भ होने से पहले भारत में कृषि की जोतों पर ग्राम-समुदाय का अधिकार था। लेकिन अंग्रेज सरकार ने भूमि को व्यक्तिगत सम्पत्ति के रूप में परिवर्तित कर दिया तथा भूमि के स्वत्व को पूर्ण अथवा आंशिक रूप से हस्तांतरित करने के भी अधिकार व्यक्ति को प्रदान किए गए। प्रो० देसाई का मत है कि इस प्रकार के अधिकारों के मिलने पर यह स्वाभाविक था कि परिवार के सभी सदस्य, जो पहले संयुक्त रूप से कार्य करते थे, अब इन अधिकारों का प्रयोग करते तथा भूमि का बँटवारा करके स्वतन्त्र रूप से खेती करते।<sup>3</sup>

1 G. Keatinge Quoted by Vera Anstey—Ibid, p 101 (footnote)

2 Khusro & Agrawal. The Problem of cooperative farming in India—p 9

3 A R Desai. Social Background of Indian Nationalism, pp. 47-48

(२) कृषकों द्वारा भूमि का आंशिक रूप से हस्तांतरण—प्रो० शेल्वेकर का कथन है कि १९वीं शताब्दी के मध्य से जैसे-जैसे जनसंख्या के वृद्धि के कारण कृषि पदार्थों के मूल्य तथा भूमि के लगान में वृद्धि हुई बहुत से कृषकों ने अपनी जोतों को आंशिक रूप से दूसरे ऐसे व्यक्तियों को कृषि हेतु देना प्रारम्भ कर दिया, जिनके पास भूमि नहीं थी। यद्यपि इससे भूमि के स्वत्व में तो परिवर्तन नहीं हुआ, पर कृषि की जोत छोटे-छोटे टुकड़ों में बँटती चली गई।<sup>1</sup>

(३) जनसंख्या में वृद्धि—जनसंख्या के अध्याय में यह बताया जा चुका है कि १८५० के बाद जनसंख्या की वृद्धि अधिक तेजी से हुई है। इसके अनिश्चित बँकल्पिक आय के स्रोत समाप्त हो जाने के कारण कृषि पर निर्भरता बढ़ती गई। कृषि की विचित्र बात थी कि जब पश्चात्य जगत मुक्त अवस्था में था, भारत व्यापार एवं उद्योगों की दृष्टि से उन्नतिशील था तथा जब पश्चात्य देशों में औद्योगिक क्रान्ति प्रारम्भ हुई, भारतीय जनता कृषि पर निर्भर होती गई। उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य में जहाँ केवल ५५% व्यक्ति कृषि पर प्रयत्नरत, निर्भर थे—१९३१ तक ७५% व्यक्ति कृषि द्वारा जीविका प्राप्त करने लगे थे। जनसंख्या की वृद्धि तथा कृषि की निर्भरता बढ़ने के साथ-साथ भूमि की कुल जोत में वृद्धि नहीं हुई। अनुमानत १८५० के आसपास २० करोड़ एकड़ भूमि जोती जाती थी। उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में अनेक अकाल पड़े, लेकिन जनसंख्या फिर भी बढ़ती गई। जनसंख्या १९०१ तक २३५ करोड़ हो गई लेकिन कृषि क्षेत्र बढ़कर केवल २२ करोड़ एकड़ हुआ। निम्न तालिका जनसंख्या तथा कृषि-क्षेत्र का अनुपात बताती है तथा यह सिद्ध करती है कि किस प्रकार प्रति व्यक्ति औसत जोत कम होती गई।<sup>2</sup>

वर्ष	कृषि की कुल जोत (करोड़ एकड़ में)	जनसंख्या (करोड़ों में)
१८९१-९५	२१.४	२३.६
१९०१	२२.१	२३.६
१९११	२३.०	२४.९
१९२१	२३.२	२४.८
१९३१	२३.८	२७.६
१९४१	२४.६	३१.३
१९५१	३०.१	३५.७
१९६१	३३.४०	४३.९
१९६८	३५.०	५२.०

आधिक नियोजन के पिछले १९ वर्षों में भी कुल कृषि-क्षेत्र में से १५% ही वृद्धि हो सकी। स्पष्ट है, यदि जनसंख्या की वृद्धि तथा कृषि-क्षेत्र के विस्तार का क्रम इसी प्रकार चलता रहा तो डर है १९८० तक प्रति व्यक्ति कृषि-क्षेत्र का औसत ४ एकड़ से भी कम हो जाएगा।

(४) उत्तराधिकार के नियम—डा० राधाकमल मुकर्जी का मत है कि भूमि के उप-विभाजन तथा अपखण्डन की जो समस्या पिछले ५०-६० सालों से प्रबल हो उठी है, वह मुख्यतः अंग्रेज न्यायाधीशों द्वारा हिन्दू एवं मुसलमान उत्तराधिकार के नियमों के अनुचित अनुवाद का ही परिणाम है।<sup>3</sup> हिन्दू मान्यताओं के अनुसार (बगल को छोड़कर) पिता की सम्पत्ति पर सभी पुत्रों का, तथा इस्लामिक परम्पराओं के अनुसार सम्पत्ति पर पुत्रों व पुत्रियों का अधिकार था। क्लो नामक अंग्रेज लेखक ने एक बार बताया कि भारत में पिता की मृत्यु के पश्चात् जमीन का कहना ही क्या, पेड़ पर लगे शहद के लिए और यहाँ तक कि पेड़ की छाया के विभाजन के लिए भी

1. K. S. Shelvenker : The Problem of India, pp 106-7 (1940)

2. See B. M. Bhatia, Famines in India (1963) pp 218-19  
Mallenbaum, Prospects for Indian Development, p 120 & p 123 Eastern Economist, 30-8-63 for getting more details.

3. Dr. R. K. Mukerjee : Land Problems of India p. 55

उसके पुत्रों को लड़ते देखा जा सकता है।<sup>1</sup> भूतकाल में जनसंख्या कम थी और साधारणतया १९वीं शताब्दी के अन्त तक भूमि का विभाजन अपवाद स्वरूप ही किया जाता था। लेकिन बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ से उत्तराधिकार के नियमों का उपयोग विदेशी न्यायाधीशों ने इस दृष्टि से किया कि भूमि का विभाजन एक आम रिवाज बनता चला गया।

(५) कुटीर उद्योगों का पराभव—भूमि पर जनाधिक्य के लिए कुटीर उद्योगों का पराभव भी काफी सीमा तक उत्तरदायी रहा है। कुटीर तथा लघु उद्योगों के अध्याय में इस तथ्य पर काफी विस्तार से प्रकाश डाला गया है। यहाँ इतना बताना पर्याप्त है कि आय के वैकल्पिक साधनों के नष्ट हो जाने के कारण कृषि पर निर्भर लोगों की संख्या बढ़ती चली गई। फलस्वरूप भूमि की माँग एवं मूल्य में वृद्धि हुई और कृषकों ने अपनी जोतों को आंशिक रूप में पट्टे पर देना प्रारम्भ कर दिया।<sup>2</sup> कुटीर उद्योगों का पराभव होने के बावजूद यदि बड़े उद्योगों का पाश्चात्य देशों की भाँति विकास प्रारम्भ हो जाता तो भूमि के उपविभाजन की आवश्यकता नहीं पड़ती।

(६) ऋण-प्रसूता—भारतीय कृषक के बारे में कहावत है कि वह ऋण में जन्म लेता है तथा ऋणों का भार लेकर ही इस दुनिया से चला जाता है। प्रकृति की कोप दृष्टि अथवा अन्य किसी भी कारण से जब भी उसे ऋण की आवश्यकता होती है वह अपनी एक मात्र सम्पत्ति यानी भूमि का एक भाग गिरवी रख देता है। झाड़ी कृषि आयोग (१९२८) तथा ग्रामीण साक्ष्य सर्वेक्षण (१९५४) की रिपोर्टों द्वारा यही ज्ञात होता है कि अधिकांशतः कृषक ऋण लेते समय साहूकार के पास अपनी जोत का एक अंश गिरवी रख देता है। बहुधा प्राकृतिक प्रकाशों से पीड़ित रहने के कारण वह पुरानी गिरवी भूमि को छुड़ाने में असमर्थ रहता ही है, अपने व परिवार के भरण-पोषण के लिए उसे बार-बार भूमि का थोड़ा अंश गिरवी रखना पड़ता है। फलस्वरूप भूमि अलग-अलग टुकड़ों में बँट जाती है। यदि यह भा मान लिया जाय कि कृषक समय पर एक ही साहूकार के पास जमीन गिरवी रखता है तब भी वह साहूकार चूँकि उन भू-खण्डों को अलग अलग व्यक्तियों को जोतने के लिए देता है, भूमि का उपविभाजन नहीं रक पाता।

(७) भारतीय कृषक का भूमि से मोह—अनेक विदेशी विद्वानों ने, जिनमें बुचानन, कीटिंग तथा वीरा एन्स्टे आदि हैं जिन्हें वात पर मुख्यतः आध्वन्य प्रकृत विद्या है वह है भारतीय कृषक का भूमि के प्रति आकर्षण। किसी कृषक की मृत्यु होने पर उसके पुत्र समस्त जायदाद में हिस्सा बँटाना चाहते हैं और भूमि का भी विभाजन कर लिया जाता है। यदि विवेकपूर्ण विभाजन पद्धति हो तो एक सीमा के बाद भूमि का बँटवारा करने की अपेक्षा उतने ही मूल्य का अंश जायदाद के दूसरे हिस्से में लिया जा सकता है तथा एक पुत्र मकान का दूसरा भूमि का स्वामी हो सकता है। यही नहीं, पैतृक सम्पत्ति में भूमि के प्रति भारतीय कृषकों में सर्वाधिक मोह होता है, चाहे वह कितना ही छोटा भूखण्ड क्यों न हो। एक विचित्र बात और बहुधा देखी जाती है और वह है भारतीय जनता में (नगरों की जनता में भी) भूमि के स्वामित्व के प्रति एक गौरवानु-भूति का होना। बहुधा लोग बड़े गर्व के साथ कहते मुने जाते हैं कि उनकी अमुक गाँव में जमीन है। भले ही वह जमीन अत्यन्त छोटी जोत के रूप में ही हो।

(८) भूमिहीन किसानों की बढ़ती हुई संख्या—भूमिहीन कृषकों की बढ़ती हुई संख्या भी उपविभाजन के लिए उत्तरदायी है। यह हम ऊपर बता चुके हैं कि आज २०% भारतीय कृषकों के पास भूमि नहीं है। इसके विपरीत बड़े-बड़े भू-स्वामियों में अकर्मण्यता बढ़ रही है और वे साझेदारी या पत्नीदारी के आधार पर भूमि अन्य लोगों को देने लगे हैं। यद्यपि भूमिहीन कृषकों की संख्या १८५० के बाद बहुत तेजी से बढ़ी है, तथापि जहाँ भी जिस कियो भूमिहीन कृषक को अवसर मिला, उमने बड़े भू-स्वामी से एक छोटा भू-खण्ड पत्नी या साझे पर लेकर जोतना शुरू कर दिया। थॉर्नर एवं थॉर्नर ने अनेक व्यक्तियों से भेंट करने के बाद बताया कि उत्तर प्रदेश, राजस्थान पंजाब, आंध्र एवं मैसूर में साझे पर खेती करने की यह प्रणाली बहुत लोकप्रिय है और अनेकों भू-स्वामियों ने जमीन को उपखण्डों में बाँट कर पत्नीदारों को जोतने के लिए दे दिया है।<sup>3</sup> यद्यपि

1 Jathar & Beri Indian Economics, Vol I p 186

2 Wadia & Joshi, Wealth of India, p 244

3. Daniel & Alice Thorner : Land & Labour in India (1962) pp 5-7

इससे बहुत-से भूमिहीन कृषकों को भूमि प्राप्त हो गयी है, पर भूमि बहुत-से छोटे-छोटे खण्डों में भी बँट गई है।

(६) कृषकों की अज्ञानता एवं प्रशिक्षण—कृषि भूमि के उपविभाजन एवं अपखण्डन की समस्या के लिए भारतीय कृषकों की अज्ञानता एवं अशिक्षा भी किसी सीमा तक उत्तरदायी है। अज्ञानता एवं अशिक्षा के कारण भारतीय कृषक कृषि भूमि के उपविभाजन एवं अपखण्डन से उत्पन्न होने वाले गम्भीर दोषों से अनभिज्ञ रहते हैं इसलिए वे चकबन्दी तथा सहकारी कृषि जैसी लाभप्रद योजनाओं तक का विरोध करते हैं।

### कृषि भूमि के उपविभाजन तथा अपखण्डन के आर्थिक प्रभाव

(Economic effects of Sub-division and Fragmentation of Agricultural Holdings)

उपविभाजन एवं अपखण्डन के लाभ

(१) सीमित साधनों का सर्वोत्तम उपयोग—एक सदम में हम ऊपर यह बता चुके हैं कि जापान में औसत जोत लगभग ३ एकड़ की है जबकि भारत में औसत जोत ७-७ एकड़ के लगभग मानी जाती है। छोटी जोत होने का सबसे बड़ा लाभ यह है कि कृषक अपने सीमित साधनों का सर्वोत्तम एवं इष्टतम उपयोग कर सकता है। छोटे खेत प्रशासन की दृष्टि से काफी सुविधाजनक रहते हैं। जापान में खेत छोटे होने पर भी उपज काफी अधिक होती है। यह हम जानते हैं कि भारत के अधिकांश कृषक निर्धन हैं और ८-१० एकड़ से बड़ा खेत जोतने के लिए उनके पास पर्याप्त साधन नहीं हैं।

(२) आत्म-निर्भरता—पिता की सम्पत्ति का सभी पुत्रों में वितरण होने से सबको जीविका-यापन हेतु स्वतन्त्र साधन मिल जाते हैं और अन्य पश्चिमी देशों की भाँति छोटे भाइयों को ग्रंथों की कृपा पर निर्भर रहने की आवश्यकता नहीं होती। भूमि उसकी है तथा थम का समूचा पुरस्कार उसे प्राप्त होगा, यह भावना कृषक को उत्साहित करती है तथा उसकी कार्य-क्षमता सहज ही बढ़ जाती है। सम्पत्ति विशेषकर भूमि का स्वत्व कुछ हाथों में केन्द्रित होने की अपेक्षा सबको प्राप्त होता है और इस प्रकार पूँजीवादी तत्त्वों का विकास नहीं हो पाता।

(३) मानसून के विरुद्ध सुरक्षा—जे० बी० शुक्ला ने गुजरात के एक तालुका का अध्ययन करके यह बताया कि खेतों का छोटी-छोटी इकाइयों में तथा दूर-दूर स्थित होना एक अन्य दृष्टि से भी लाभदायक है। अनेक बार गाँव के एक छोर पर वर्षा होती है और दूसरा छोर सूखा रह जाता है। दोनों क्षेत्रों में खेत होने पर कृषक अपने समय, थम तथा बैलों का उपयोग कम-से-कम उस क्षेत्र में तो अवश्य कर लेता है जहाँ वर्षा हुई है।

(४) विविधता का लाभ—डा० मुकर्जी अपनी पुस्तक (Rural Economy of India) में भूमि के अपखण्डन का एक और लाभ बताते हैं। उनकी राय में भिन्न-भिन्न भूखण्डों की उर्वरा शक्ति एवं प्रकृति भिन्न प्रकार की रहने से इनमें विविध प्रकार की फसलें बोई जा सकती हैं। कृषक को इस प्रकार एक ही समय में अथवा अलग-अलग समय में भिन्न-भिन्न प्रकार के अनुभव प्राप्त हो जाते हैं तथा वह सभी वस्तुओं में व्यस्त रह सकता है।

(५) रोजगार का साधन—आय का वैकल्पिक साधन नहीं होने से छोटे कृषकों की स्थिति अत्यन्त शोचनीय हो सकती है। खेत भले ही छोटे क्यों न हों, कृषक का जीवन-निर्वाह तो किसी न किसी प्रकार हो जाता है। यही नहीं, भूमि का स्वत्व उसकी प्रतिष्ठा का प्रत्याभू है। भूमिहीन कृषक की कोई प्रतिष्ठा या शान नहीं होती। यदि आज दो एकड़ से छोटे खेतों की छीन लिया जाय तो करोड़ों कृषकों की वैकल्पिक रोजगार देने की समस्या उपस्थित हो सकती है।

(६) गहरी कृषि के लिए प्रोत्साहन—भूमि का उपविभाजन एवं अपखण्डन होने से कृषि भूमि छोटे-छोटे खेतों में विभाजित हो जाती है। इन छोटे-छोटे खेतों में गहरी खेती द्वारा अधिकतम उत्पादन प्राप्त करना सम्भव हो जाता है। सभी जानते हैं कि वर्तमान दशाओं में भारत में गहरी खेती की सबसे अधिक आवश्यकता है।

(७) उपज के विपणन में सुविधा—भूमि को छोटे-छोटे टुकड़ों में विभाजित करने से जो उत्पत्ति प्राप्त होती है वह मात्रा में इतनी कम होती है कि उसे सरलता से आस-पास के भागों में बेचा जा सकता है। परिणामस्वरूप विपणन के व्ययों में बचत हो जाती है। उपज को संग्रह करने, पास की मण्डी तक ले जाने आदि व्यय बच जाते हैं।

(८) भारतीय कृषि पद्धति के अनुकूल—यह सर्वविदित है कि भारतीय कृषक अशिक्षित, अज्ञानी तथा निर्धन हैं। उसके पास कृषि के यन्त्रों का अभाव है। उसकी कृषि पद्धतियाँ भी पुरानी बिसी-पिटी हैं जो कि छोटे-छोटे क्षेत्रों के लिए ही अधिक उपयुक्त हैं। खेत का आकार छोटा रहने के कारण कम पूँजी से ही काम चल जाता है। छोटे क्षेत्रों के लिए बड़े बड़े यन्त्र भी अनुपयुक्त एवं अनाधिक रहते हैं। अतः स्पष्ट है कि कृषि भूमि का उपविभाजन एवं उपखण्डन भारतीय कृषि पद्धति के अनुकूल है।

(९) अन्य लाभ—छोटे-छोटे क्षेत्रों पर कृषि करने में परिवार के सदस्यों को अधिक समय तब व्यस्त रखा जा सकता है, निरीक्षण व्ययों में कमी हो जाती है तथा पूँजीवादी कृषि पद्धति का विनाश होता है।

#### उपविभाजन एवं उपखण्डन के दोष

(१) कृषि के विकास में बाधक—डा० हेराल्ड के अनुसार भारतीय कृषि के विकास में सबसे बड़ी बाधा छोटी जोतों के रूप में आती है। यन्त्रों का उपयोग छोटे क्षेत्रों में नहीं किया जा सकता और फलस्वरूप समय तथा श्रम की बचत सम्भव नहीं हो पाती।<sup>1</sup> इसी प्रकार डा० अहमद का कथन है कि छोटे क्षेत्र समृद्धिशाली कृषि के विकास में बाधा डालते हैं, क्योंकि वैज्ञानिक उपकरणों एवं उत्तम किस्म के बीजों का इनमें उपयोग नहीं किया जा सकता।<sup>2</sup>

(२) चारे के अभाव का कारण—प्रो० देसाई के मतानुसार भारतीय पशुओं की निकृष्ट उत्पादेयता एवं निम्नतर उत्पादकता के लिए चारे की कमी उत्तरदायी है, तथा चारे के अभाव का मुख्य कारण कृषि-जोतों का अत्यन्त छोटा होना है।<sup>3</sup> बड़ी जोत होने पर खेत का एक भाग चारे के लिए छोड़ा जा सकता है। वैसे भी फसल कट जाने के बाद बड़ी जोत होने पर पर्याप्त चारा उपलब्ध हो जाता है।

(३) अधबेकारी की समस्या—भारत में कृषि-जोत बहुत छोटी होने के कारण कृषक के समूचे परिवार को काम नहीं मिल पाता। वीरा एस्टे का कथन है कि यदि खेत बहुत छोटे हैं तो इस पर निर्भर सभी व्यक्तियों को काम नहीं मिल पाता तथा उन्हें जीविकायापन के लिए या तो अन्यत्र काम करना पड़ता है (जो साधारणतया कठिनाई में मिलता है) अथवा उपज कम होने के कारण उधार लेकर गुजारा करना पड़ता है।<sup>4</sup> वे यह मानती हैं कि कृषक का श्रम एवं बैलों तथा पूँजी के अन्य साधनों का इष्टतम उपयोग तभी हो सकता है जब कि जोत पर्याप्त रूप से बड़ी हो। लेकिन जोत छोटी होने पर कृषक परिवार के सदस्य काम में रत तो रहते हैं, उन्हें जरूरत में बहुत काम मिल पाता है। डा० मुकर्जी के मत में भूमि का अत्यधिक उपविभाजन कृषक की अकर्मण्यता तथा उनकी ऋणप्रस्तता का एक मुख्य कारण है।<sup>5</sup>

(४) लागत में वृद्धि—छोटा खेत होने पर भी कृषक को बैलों, हलो व कुएँ की वही व्यवस्था करनी पड़ती है, जो उचित आकार के बड़े खेत के लिए उसे करनी चाहिए। फलस्वरूप उत्पादन की लागत बड़े क्षेत्रों की तुलना में अधिक आती है। दूर-दूर क्षेत्रों के होने से श्रम तथा समय का अपव्यय भी काफी होता है और कृषि की लागत बढ़ जाती है। दो० पी० मिश्रा के मत में ५०० मीटर की दूरी पर खेत होने पर लागत में अप्रलिखित प्रकार से वृद्धि होती है।<sup>6</sup>

1. H Mann op cit p 48

2. Dr Z A Ahmed The Agrarian Problem in India (1936), pp 2-3

3. A R Desai ibid, p 48

4. Vera Anstey ibid, p 100

5. R K Mukerjee Rural Economy of India, p 63

6. Hanery Leibenstein 'The Theory of Underemployment in Backward Economics (The Journal of Political Economy April, 1957)

<b>कार्य</b>	<b>लागत में वृद्धि</b>
जुताई हेतु श्रम का आवागमन	५३ प्रतिशत
खाद का परिवहन-व्यय	२०-३५ ,,
फसल का परिवहन-व्यय	१५-३२ ,,

४०-७२-३ प्रतिशत

इसके सिवाय चौकीदारी व अन्य व्यवस्था-सम्बन्धी सभी व्यय बढ़ने के कारण लागत में काफी वृद्धि हो जाती है।

(५) कृषक की रुचिहीनता—जब खेत की इकाइयाँ बहुत छोटी अथवा/एवं बिखरी हुई हो तो सिंचाई के साधनों, उत्तम कृषि-प्रणालियों एवं अन्य सुधारों के सम्बन्ध में कृषक कोई रुचि नहीं ले पाता। सभी खेतों में सिंचाई की समुचित व्यवस्था हो सके यह भारतीय कृषक के सामर्थ्य की बात नहीं है। वह प्रकृति पर ही सारी कृषि को छोड़ देता है और जैसा कि हम जानते हैं, प्रकृति भारतीय कृषक के प्रति कृपालु नहीं है। डा० अहमद ने श्री विश्वेश्वरैया द्वारा प्रस्तुत विवरण के आधार पर बताया है कि प्रति एकड़ औसत उपज का मूल्य जापान में १५० रु० है, जबकि यह भारत में केवल २५ रु० है।<sup>१</sup> स्पष्ट है कि कृषक की रुचिहीनता का कारण तथा प्रभाव कम उपज के रूप में प्रगट होता है तथा इसकी पृष्ठभूमि में उपज की लघु इकाइयाँ विद्यमान हैं। कृषि-प्रणाली में कृषक उस समय तक सुधार नहीं करना चाहेगा जब तक कि उसकी जोत पर्याप्त आकार की नहीं हो जाती।

(६) भूमि का अपव्यय—अत्यधिक छोटी जोत होने पर भी बाड़ बनाने व खेत की सीमा-निर्धारण में भूमि का काफी अपव्यय हो जाता है तथा छोटा खेत और भी छोटा लगने लगता है। फलस्वरूप भूमि का जितना अच्छा उपयोग होना चाहिए, वह सम्भव नहीं हो पाता और बहुधा कृषक जमीन को परती छोड़ देता है। पंजाब के एक अनुमान के अनुसार ६ प्रतिशत भूमि का उपयोग इसलिए नहीं हो पाता कि वह बहुत ही छोटी इकाइयों में है, क्योंकि २० प्रतिशत भूमि बाड़ व सीमा बनाने में खर्च हो जाती है।

भारत में जितनी भूमि इस समय कृषि के अन्तर्गत है, यदि ठीक ढंग से इसका ही उपयोग किया जाय तो खाद्यान्न तथा औद्योगिक कच्चे माल का वर्तमान अभाव निम्नन्देह ही समाप्त हो जाएगा।

(७) सिंचाई में क्षति—छोटे खेतों में कृषकों को प्रत्येक स्थिति में हानि होती है चाहे व सिंचित क्षेत्र हो या नहीं। डा० कैप द्वारा प्रस्तुत तालिका इस कथन की पुष्टि करती है कि छोटे खेतों में सिंचित क्षेत्र में भी कृषक को बहुत घाटा रहता है<sup>२</sup>

जोत	प्रति एकड़ लागत	प्रति एकड़ उपज का मूल्य	प्रति एकड़ घाटा
	६०	६०	६०
०-५	२८८	१७३	११५
५-१०	२०८	१८४	२४
१०-२०	१८४	१८१	३
२०-२५	१७८	१७६	२
५० से अधिक	१४१	१४७	१

(८) अन्य हानियाँ—जितने कृषि-सम्बन्धी अभियोग न्यायालयों में प्रस्तुत किए जाते हैं, अधिकारतः वे भूमि की सीमा से सम्बन्धित होते हैं। बाड़ या सीमा के विवाद को लेकर कृषकों में

1. Dr. Ahmed : op. cit. p. 8

2. Dr K. William : Hindu Culture, Eco. Dev. & Planning in India (1963) p. 117

जो मुकदमेवाजी होती है तथा अनेक बार जो झगडे होते हैं उनके प्रभाव में वह जीवन भर मुक्त नहीं हो पाता ।

इसके अतिरिक्त जब भूमि की इकाई बहुत छोटी होने के कारण उपज बहुत कम होती है तो कृषक के लिए अपने व परिवार के भरण पोषण तथा लगान की अदायगी के लिए ऋण लेना अनिवार्य हो जाता है । वह अपनी जोत का एक भाग गिरवी रखता है तथा इस प्रकार ऋण ग्रस्तता एवं उपविभाजन का कुचक्र (vicious circle) प्रारम्भ हो जाता है ।

इसके अलावा उपज का स्तर अत्यन्त छोटा होने के कारण आज भी कुल कृषि-उपज का दो तिहाई से अधिक भाग मण्डी में विक्री के लिए नहीं आ पाता । लघु-स्तरीय उत्पादन के कारण अविकास कृषको के लिए आज भी कृषि उपभोग के साध्य में सम्बद्ध है लाभ अथवा विनिमय के साध्य से नहीं । और जो कुछ उपज मण्डी तक आती है उसका लाभ अधिकांशतः विचौलियों या मध्यस्थों को प्राप्त होता है जो छोटे-छोटे अंशों में गावों से इस उपज को इकट्ठा करते हैं ।<sup>1</sup>

### समस्या का समाधान

उपरोक्त हानियों को देखने के बाद यह अनुभव होने लगता है कि भूमि के उपविभाजन पर अविलम्ब रोक लगाना तो आवश्यक है ही वर्तमान लघु इकाइयों को बड़ी जोरों के रूप में परिवर्तित करना भी अनिवार्य है ताकि कृषि एक लाभप्रद व्यवसाय बन जाय तथा एक प्रगतिशील कृषि-व्यवस्था का देश में आविर्भाव व्यावहारिक रूप में हो सके । उन उपायों को जिनके द्वारा इस समस्या का निराकरण हो सकता है हम मुख्यतः निम्न भागों में बाट सकते हैं

- (१) चकबन्दी
- (२) न्यूनतम जोत
- (३) आधिक जोत या इष्टतम जोत
- (४) उत्तराधिकार के नियमों में परिवर्तन
- (५) सहकारी कृषि

(१) चकबन्दी—जोता की चकबन्दी का अर्थ है विस्तरे हुए खेतों के स्थान पर कृषक को एक चक अथवा जत खेतों के तुल्य मूल्य के बराबर एक खेत प्रदान करना । छोटे एवं बिखरे खेतों की समस्या का एक मात्र समाधान चकबन्दी ही है । चकबन्दी का कार्य कृषको द्वारा ऐच्छिक रूप से सहकारी मस्याओं के माध्यम से अथवा सरकारी अधिकारियों द्वारा ग्राम पंचायत के सहयोग से संपादित किया जाता है ।

चकबन्दी का कार्य सर्व प्रथम १९२१ में पंजाब में श्री डालिंग के निर्देशन में प्रारम्भ हुआ । वहाँ छोटे व बिखरे खेतों के एकीकरण हेतु सहकारी समितियों का गठन किया गया । यह ऐच्छिक चकबन्दी थी । उत्तर प्रदेश में भी ऐच्छिक स्तर पर चकबन्दी के प्रयास किए गए, पर वे सफल नहीं हुए । धीरे धीरे प्रान्तीय सरकारों ने बहुत छोटी जोतों की चकबन्दी के लिए दबाव की नीति अपना ली । देशों रियासतों में भी चकबन्दी के लिए विभिन्न सरकारी ने कानून बनाए । लेकिन इतने पर भी कृषको के विरोध के कारण चकबन्दी की नीति बहुत सफल नहीं हो सकी ।

स्वतंत्रता के बाद इस दिशा में काफी प्रगति हुई है । केन्द्रीय सरकार ने द्वितीय योजना के मध्य में राज्य सरकारों को चकबन्दी का आधा व्यय देना प्रारम्भ किया है । द्वितीय योजना के अन्त तक २९६ करोड़ एकड़ भूमि की चकबन्दी हो चुकी थी, जबकि तृतीय योजना के अन्तर्गत २८ करोड़ एकड़ भूमि में चकबन्दी हुई । इस प्रकार कुल मिलाकर तीन योजनाओं में लगभग ६ करोड़ एकड़ भूमि की चकबन्दी की गई । १९६६-६७ तथा १९६७-६८ में कुल मिलाकर ८४ लाख एकड़ में अधिक भूमि की चकबन्दी की गई । १९६८-६९ में ५० लाख एकड़ भूमि की चकबन्दी करने का प्रावधान था ।

(२) न्यूनतम जोत—स्वतन्त्रता के पश्चात् खेतों के उपविभाजन को एक सीमा के पश्चात् रोकने के लिए अनेक राज्यों में कानून बनाए गए हैं। इसके अन्तर्गत न्यूनतम सीमा का निर्धारण किया गया है। सीमा से छोटे खेतों का विभाजन अथवा आंशिक रूप से अंतरण अवैधानिक माना जाता है। पिछले १५ वर्षों में कानून द्वारा कुछ राज्यों में न्यूनतम भूमि-सीमा का निर्धारण किया गया है। इसके बाद भूमि के उपविभाजन को अवैध माना गया है। उत्तर प्रदेश में न्यूनतम सीमा ३½ एकड़, मध्यप्रदेश में सिंचित व गैर सिंचित क्षेत्रों के लिए क्रमशः ५ व १० एकड़ तथा असम में ५ बीघा क्षेत्र को न्यूनतम माना गया है। इन सीमाओं का निर्धारण स्टैंडर्ड, क्षेत्र के आधार पर किया जाता है।

परन्तु योजना आयोग ने स्वीकार किया है कि वैकल्पिक रोजगार के अभाव में ये कानून प्रभावशाली नहीं हो सके हैं और भूमि का उपविभाजन जारी है।

(३) आर्थिक जोत एवं इष्टतम जोत—आर्थिक जोत का साधारण एवं सरल भाषा में अर्थ है, वह जोत जो कृषक व उसके परिवार को पर्याप्त आय प्रदान कर सके। आर्थिक जोत कितने बड़े आकार की होनी चाहिए, यह कहना तो सम्भव नहीं है। फिर भी पर्याप्त आय-प्राप्ति को एक आदर्श मापदण्ड माना जा सकता है। इसका निर्धारण भूमि की किस्म एवं कृषक परिवार के आकार के आधार पर सुविधापूर्वक किया जा सकता है। बड़े खेतों के विपरीत आर्थिक जोत के अन्तर्गत साधारणतया छोटे खेतों को सम्मिलित किया जाता है, जिनमें उच्च किस्म के औजारों, बीजों व खाद आदि का उपयोग किया जा सके। यदि जोत बड़ी है तथा उत्पादन हेतु उपकरण एवं साधन अपेक्षाकृत कम हैं, तो वृहत्स्तरीय कृषि लाभप्रद नहीं हो सकती। पूँजी की पर्याप्त उपलब्धि के कारण अमरीका में १५० एकड़ का खेत तथा इंग्लैंड में ५०-६० एकड़ का खेत बहुत बड़ा नहीं होगा, लेकिन पूँजी के अभाव के कारण भारत में १० एकड़ का खेत एक अनाधिक जोत बन जाएगा, क्योंकि यह बहुत बड़ा है।<sup>१</sup>

कौटिल ने अपनी पुस्तक (Rural Economy in Bombay Deccan—पृष्ठ ५२-३) में बताया है कि एक कुएँ तथा छोटे-से मकान के साथ ४०-५० एकड़ भूमि किसी परिवार के लिए आर्थिक जोत हो सकती है। डा० मान ने २० एकड़ का एक खेत आर्थिक जोत के रूप में माना है।<sup>२</sup> उत्तर प्रदेश के लिए कांग्रेस ग्राम्य-सम्मेलन ने १५ से २० एकड़ की जोत को आर्थिक जोत माना था। लेकिन फलाउड कमीशन ने बंगाल के लिए २½ एकड़ ही आर्थिक जोत माना है, क्योंकि बंगाल की भूमि अपेक्षाकृत अधिक उपजाऊ है तथा वहाँ अनेक जिलों में दुहरी खेती होती है। श्री टी० विजय-राघवाचारी ने ४ से ६ एकड़ के खेत को, जिनमें पर्याप्त साधन प्रयुक्त किये जा रहे हों, एक साधारण आकार के कृषक-परिवार के जीवन-निर्वाह हेतु पर्याप्त माना है।

१९३१ की जनगणना रिपोर्ट (Vol xviii Pt 1) में आर्थिक जोत के निर्धारण हेतु निम्न तथ्य बताए गये थे :

(अ) जोत की स्थिति एवं प्रकृति—उपयुक्त स्थिति एवं निन्दार्थी की संपुञ्जित व्यवस्था होने पर छोटा खेत भी आर्थिक जोत की श्रेणी में आ सकता है।

(आ) कृषक का धर्म एवं निरुणता—छोटे खेत पर भी यदि कृषक का धर्म किया जाए तथा कृषि-प्रणाली अच्छी हो तो वह कृषि लाभप्रद हो सकती है।

(इ) कृषक का जीवन-स्तर—कृषि-व्यवसाय उस परिवार के जीवन स्तर हेतु पर्याप्त होना चाहिए। उच्चवर्ग के लिए बड़ा खेत होना जरूरी है।

लेकिन आज, जबकि हम जन साधारण का जीवन-स्तर ऊँचा उठाने के लिए कटिबद्ध हैं तो ऐसी स्थिति में समाज को उच्च व नीच वर्ग में विभक्त करना उचित नहीं है।

वास्तव में आर्थिक जोत का निर्धारण इस आधार पर होना चाहिए कि इसमें कृषि के सभी साधन, भूमि, धर्म, पूँजी व संगठन का इष्टतम संयोग हो।

1. Wadia & Merchan—Our Economic Problem P. 219  
2. Dr Mann—op. cit. Vol. II, p 43



काग्रस की ग्राम्य-सुधार समिति के अनुसार आर्थिक जोत में निम्न तीन बातें सम्मिलित होनी चाहिए ।<sup>1</sup>

- (i) इससे कृषकों को उपयुक्त जीवन-स्तर हेतु साधन उपलब्ध होने चाहिए ।
- (ii) सामान्य आकार के परिवार को इस जोत पर पूर्ण रोजगार प्राप्त होना चाहिए ।
- (iii) उप क्षेत्र की सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था पर इसका प्रभाव हो ।

अन्त में यही कहा जा सकता है कि वह जोत आर्थिक जोत है, जो साधारण आकार की हो तथा प्राप्त साधनों के प्रयोग द्वारा जिस पर परिवार के सभी सदस्यों को लाभप्रद रोजगार मिल जाता हो ।

### इष्टतम जोत

कुछ अर्थशास्त्रियों ने आर्थिक जोत की अपेक्षा इष्टतम जोत के सिद्धान्त को मान्यता दी है । उनके मत में इष्टतम जोत वह है जिस पर कृषक-परिवार से सदस्यों के श्रम व कृषक के पास उपलब्ध साधनों का इष्टतम उपयोग हो जाय तथा कृषक-परिवार को जीवन निर्वाह के लिए पर्याप्त आय प्राप्त हो जाय । प्रोफेसर दातवाला ने लन्दन में हुए (१९५०) अन्तर्राष्ट्रीय कृषि अर्थशास्त्री सम्मेलन में इष्टतम अथवा उपयुक्त आकार के खेत का तर्क प्रस्तुत किया था । उपयुक्त आकार में भी वे ही बातें शामिल होनी चाहिए जो आर्थिक जोत या इष्टतम खेत में होती हैं ।

परन्तु इष्टतम, उपयुक्त आकार या आर्थिक जोत के सिद्धान्त भारतीय कृषि में कोई अर्थ नहीं रखते । हमारे यहाँ ७७% कृषकों के पास ५ एकड़ से भी छोटे खेत हैं । यदि खेत का इष्टतम आकार हम चाहते हैं तो इसके लिए मिट्टी की उर्वरा शक्ति के आधार पर भूमि का पुनर्वितरण करना होगा जो एक अव्यावहारिक बात होगी ।

फिर ये सब तर्क इसलिए भी महत्वहीन हैं कि हमारे यहाँ सब खेतों के लिए पर्याप्त सख्या में हल व बैल भी नहीं हैं, राष्ट्रीय सैम्पल सर्वे की रिपोर्ट सख्या ७४ के अनुसार भारत में १९५५ में ६ करोड़ १७ लाख खेत थे और प्रति खेत औसतन ०.७ हल थे । साधनों (हल व बैल) के आधार पर भूमि का उपयुक्त आकार निश्चित करना रोमांस तो है, पर यह वास्तविकता से काफी दूर होगा ।<sup>2</sup>

डा प्रफुल्ल सरकार पारिवारिक श्रम के आधार पर खेत के इष्टतम आकार का निर्धारित करना भी अव्यावहारिक मानते हैं । क्योंकि जब बर्षा ठीक होने पर फसल अच्छी होती है तो एक ४-५ एकड़ के खेत पर भी दूसरे मजदूरों को रखना जरूरी हो जाता है जबकि फसल अच्छी न होने पर एक छोटा परिवार भी निष्क्रिय रहता है । फिर यदि इस दिशा में एक आदर्श (नॉर्म) निश्चित हो भी जाय तो श्रमिकों की कार्यक्षमता का अन्तर इष्टतम आकार का निर्धारण करने में बाधा डालता है ।

यदि इष्टतम जोतों का निमाण बड़े खेतों की सीमा निश्चित करने से प्राप्त अतिरिक्त भूमि के कारण किया जाय तो सम्भव है मानवीय श्रम व पूँजी के एक बड़े भाग को जो बड़े खेतों से मुक्त होगी, उपयोग में लाना एक समस्या बन जाय ।

अन्तिम बात यह है कि चाहे आर्थिक जोत हो या इष्टतम जोत, उत्पादन के अन्य साधनों (भूमि के अलावा) व परिस्थितियों (जीवन स्तर, मूल्य स्तर आदि) में परिवर्तन होते ही इष्टतम आकार में भी परिवर्तन करना होगा । अस्तु इष्टतम आकार निश्चित नहीं रह सकता ।

समान खेतों का तर्क—उपविभाजन की समस्या का एक हल यह भी है कि कृषि भूमि के वितरण में व्याप्त विषमता को कम कर दिया जाय । प्रो बलजीतसिंह इस मान्यता को लेकर बताते हैं कि इससे कृषि में उत्पादकता बढ़ेगी क्योंकि जोतों का आकार ठीक होने पर साधनों का बेहतर आयोग सम्भव हो जाएगा ।<sup>3</sup> पर यह आवश्यक नहीं है कि कृषि जोतों में व्याप्त विषमता

1. Committee Report pp 21-22

2. Prafulla C Sarkar : The Planning of Agriculture in India pp 57-58

3. Baljit Singh . Next Step in Village India (1961) pp 42-45

कम करने पर उत्पादकता में वृद्धि हो जाएगी। इससे तो अच्छा यह है कि जिनके पास ज्यादा बड़े खेत हैं और जो उनका पूरा उपयोग नहीं करते उनसे भूमि लेकर छोटे काश्तकारों को दे दी जाय।

(४) उत्तराधिकार के नियमों में परिवर्तन—उत्तराधिकार के नियमों में संशोधन किए जाएँ कि पिता की मृत्यु के पश्चात् उसकी संतान यदि समस्त सम्पत्ति का वितरण करे तो बेतों का आकार न्यूनतम सीमा से कम नहीं होना चाहिए। छोटे काश्तकारों की सम्पत्ति का वितरण ही यदि रोक दिया जाय तो यह समस्या मुलम्भ सकती है। तथापि न्यूनतम जोतों का निर्धारण हुए बिना सम्पत्ति के वितरण को रोकना व्यावहारिक नहीं होगा। ये दोनों एक दूसरे के पूरक हैं।

(५) सहकारी कृषि<sup>१</sup>—वैसे तो सहकारी कृषि के अनेक रूप हो सकते हैं परन्तु इसका बहुचर्चित रूप सहकारी संयुक्त कृषि है। इसी के अन्तर्गत कृषक अपनी छोटी-२ जोतों को मिलाकर संयुक्त रूप से खेती करते हैं। यही कारण है कि सहकारी संयुक्त कृषि को भी छोटी जोतों की समस्या के समाधान हेतु सुझाया जाता है।

सहकारी संयुक्त कृषि के लिए प्रथम एवं द्वितीय योजनाओं में अपेक्षाकृत अधिक प्रयास नहीं किये गए। तृतीय योजना बाल में इसके लिए एक व्यापक-स्तरीय कार्यक्रम बनाया गया। इस अवधि में ३१८ पाइलट प्रोजेक्ट बनाए गए जिनमें प्रत्येक के अन्तर्गत १० सहकारी कृषि समितियों की राजकीय सहायता से स्थापना होनी थी। वस्तुतः इस अवधि में २७४६ समितियों की स्थापना पाइलट प्रोजेक्ट के अन्तर्गत की गई। इनमें ५७,३६४ सदस्य थे और इनके अन्तर्गत २७८ लाख एकड़ जमीन थी। इनके अलावा व्यापक प्रयासों द्वारा २३५२ सहकारी समितियाँ स्थापित की गई थी जिनमें ६१,४७१ सदस्य थे और ३ लाख एकड़ कृषि-क्षेत्र था।

१९६६-६७ में ५२१ सहकारी संयुक्त कृषि समितियों की स्थापना की गई। जून, १९६७ तक देश में ८२५४ सहकारी संयुक्त कृषि समितियाँ स्थापित की जा चुकी थी जिनके पास ११ लाख एकड़ कृषि क्षेत्र था।

जनवरी, १९६८ में सहकारी कृषि सलाहकार बोर्ड ने राज्य सरकारों को निम्न सुझाव प्रेषित किए।

(१) नई सहकारी कृषि समितियाँ केवल उन्हीं क्षेत्रों में बनाई जाएँ जहाँ इसके लिए अनुकूल वातावरण हो, (२) प्रत्येक समिति के पास समस्त भूमि के एकीकरण का निश्चित कार्यक्रम हो, (३) समिति की सभी भूमि पर संयुक्त रूप से खेती हो तथा (४) राज्य द्वारा इन्हें वित्तीय सहायता दी जाय।

1. विस्तृत विवरण के लिए २०वाँ अध्याय देखें।

## भारत में कृषि-उत्पादन तथा विकास (Agricultural Production and Growth Rate in India)

### प्रारम्भिक

पिछले अध्याय में हम भारतीय अर्थव्यवस्था में कृषि के महत्त्व की व्याख्या कर चुके हैं। प्रस्तुत अध्याय में तीन बातों का अध्ययन किया जाएगा भूमि का उपयोग, देश में विभिन्न कृषि पदार्थों का उत्पादन तथा कृषि में विकास की दर। वस्तुतः किसी भी देश की कृषि के विकास हेतु कृषि क्षेत्र में वृद्धि ही पर्याप्त नहीं होती। यह भी आवश्यक है कि प्रस्तुत अध्याय में विभिन्न फसलों की उत्पादकता की प्रवृत्ति की भी समीक्षा की जायेगी।

### भूमि का उपयोग तथा कृषि क्षेत्र

किसी भी देश में समस्त उपलब्ध भूमि कृषि योग्य नहीं होती। वनों, चरागाहों, मकानों, सड़कों और अनेक दूसरे उपयोगों के लिए भूमि छोड़ने के अतिरिक्त हमें वह भी छोड़नी होती है जो किसी भी स्थिति में फसलों के लिए प्रयुक्त नहीं की जा सकती अथवा जिस पर खेती करना लागत की दृष्टि में सवथा व्यावहारिक नहीं है। भारत में कुल भौगोलिक क्षेत्र ३२७ करोड़ हैक्टर है जिसमें से लगभग ५ करोड़ हैक्टर क्षेत्र की सूचनाएँ उपलब्ध नहीं हैं और लगभग १६ करोड़ हैक्टर क्षेत्र पर कृषि नहीं की जाती अथवा उपरोक्त कारणों से कृषि करना सम्भव नहीं है। इस प्रकार कुल भौगोलिक क्षेत्र में से लगभग ५९% कृषि हेतु उपलब्ध नहीं है। दोष १४७ हैक्टर भूमि का उपयोग इस प्रकार होता रहा है <sup>1</sup>

	१९५०-५१	१९६५-६६	१९६७-६८
			(करोड़ हैक्टर में)
विशुद्ध कृषि-क्षेत्र	११८७	१३५८	१३८ (अनुमानित)
एक से अधिक बार कृषित क्षेत्र	१:२	१:१	२:२
कुल कृषि क्षेत्र	१३१९	१५४९	१६०
चानू परती	१०७	१११	०९

इस प्रकार १९५०-५१ तथा १९६७-६८ के बीच विशुद्ध कृषि क्षेत्र (कुल क्षेत्र का) ८१% से बढ़कर लगभग ९४% होगया। अन्य शब्दों में कृषि उत्पादन बढ़ाने के लिए नई भूमि को जोतने की गुंजाइश अब समाप्त हो चली है और हम केवल प्रति हैक्टर उत्पादन (उत्पादकता)

1. See India 1967 p 207, Eastern Economist Annual Number, 1969 pp 1147-48

बढ़ाकर ही अतिरिक्त उत्पादन प्राप्त कर सकते हैं। उत्पादकता में वृद्धि साधनों के उपयोग को बढ़ाकर ही की जा सकती है। एक से अधिक फसलों बोई जाएं तब भी उत्पादन में आशानुसार वृद्धि की जा सकती है। तीन या अधिक फसलों की खेती अभी भारत में अत्यन्त सीमित क्षेत्र में सम्भव है। १९६७-६८ के अनुकूलतम वर्ष में भी केवल ७२ लाख हैक्टर भूमि में तीन या अधिक बार फसलें बोई गईं। इस प्रकार कुल कृषि क्षेत्र का केवल १४% एक से अधिक फसलों प्रदान कर पाता है।

### विभिन्न फसलों का प्रारूप (Cropping Pattern)

यह हम पिछले अध्यायो में स्पष्ट कर चुके हैं कि भारत में कृषि एक व्यवसाय न होकर जीने का तरीका मात्र है। परिणामस्वरूप भारतीय किसान पहले खाने के लिए अनाज उगाता है और तत्पश्चात् ही साधनों (भूमि व पूँजी) की उपलब्धि के आधार पर अन्य फसलों के लिए सोचता है। यह भी हमें स्मरण रखना है कि भारत का ८०% कृषि क्षेत्र प्रकृति की कृपा पर (वर्षा पर) निर्भर है और इस कारण भी व्यापारिक फसलों की खेती व्यापक स्तर पर नहीं की जा सकती। निम्न तालिका १९५०-५१, १९६०-६१, १९६५-६६ तथा १९६७-६८ में विभिन्न प्रकार के फसल-समूहों में प्रयुक्त भूमि का विवरण प्रस्तुत करती है :<sup>१</sup>

	१९५०-५१	१९६०-६१	१९६५-६६	१९६७-६८
१. अनाज	९७८२	९२०	९११	९८८
२. दालें	१९१	२३५	२२१	२२७
३. कुल खाद्यान्न क्षेत्र	९७३	११५५	११३२	१२१५
४. तिलहन	१६६	२१४	२२८	२३६
५. रेशे वाली फसलें	६६	९२	९०	९२

इस प्रकार भारतीय कृषि में सर्वाधिक क्षेत्र खाद्यान्नों के लिए प्रयुक्त किया जाता है। १९५०-५१ में इनका अनुपात कुल क्षेत्र का लगभग ७४% था परन्तु १९६७-६८ में यह बढ़कर ८१% हो गया। इस अवधि में तिलहन का क्षेत्र १२.५% में बढ़कर १४.७५% तथा रेशे वाली फसलों के क्षेत्र का अनुपात ५% से बढ़कर लगभग ६% हुआ।

### विभिन्न फसलों के उत्पादन की प्रवृत्ति<sup>२</sup>

सुविधा के लिए हम भारत की प्रमुख फसलों की निम्न पाँच भागों में बाँट सकते हैं :

१. खाद्य फसलें : अनाज व दालें
२. तिलहन मूँगफली, तिल, अलसी, अण्डी, सरसो, विनोले आदि
३. रेशे वाली फसलें : कपास, जूट, मेस्ता
४. बागान वाली फसलें : चाय, कॉफी रबर आदि
५. अन्य विशेष रूप से गन्ना, तम्बाकू, मिर्च आदि

इनमें से २९ प्रमुख फसलों तथा ५ गौण (केला, काजू, लाल, काडॅमम एवं टेपेइका) के विषय में नियमित रूप से संपन्न प्रकाशित किये जाते हैं। प्रमुख फसलों में सभी फसलों का अध्ययन एवं विश्लेषण की दृष्टि में महत्त्व नहीं है, अतएव हम केवल मुख्य फसलों के विषय में विवरण प्रस्तुत करेंगे।

1. Eastern Economist op cit. pp. 1320-22.

2. See Eastern Economist Annual Number, 1961 and Agricultural Situation—(Various Issues)

**खाद्य फसलें**—खाद्य फसलें देश के ८१% कृषि क्षेत्र में बोई जाती हैं, यह ऊपर लिखा जा चुका है। इनमें अनाज व दालें मुख्य हैं। अनाज की श्रेणी में चावल, गेहूँ, ज्वार, बाजरा एवं मक्का का महत्व अपेक्षाकृत अधिक है जबकि दानों में अधिक महत्वपूर्ण चना, अरहर हैं।

**चावल**—चावल देश की ६० से ७०% जनसंख्या का आहार है। इसकी खेती उर्वरा भूमि में, जहाँ पर्याप्त मिट्टाई व्यवस्था विद्यमान है, की जा सकती है। इस दृष्टि से पश्चिमी बंगाल बिहार, उत्तर प्रदेश, आंध्र प्रदेश व मद्रास चावल की खेती के लिए अधिक उपयुक्त हैं।

भारत में चावल की खेती के लिए सर्वाधिक कृषि क्षेत्र प्रयुक्त किया जाता है। अनुमानतः कुल कृषि क्षेत्र का लगभग १/४ तथा कुल खाद्यान्नों के क्षेत्र का ३८% केवल चावल के लिए प्रयुक्त होता है। निम्न तालिका १९५०-५१ से १९६७-६८ तक की प्रवृत्ति का चित्र प्रस्तुत करती है।

#### चावल क्षेत्र तथा उत्पादन

	१९५०-५१	१९६४-६५	१९६५-६६	१९६७-६८
क्षेत्र (लाख हैक्टर)	३०८	३६४	३५३	३६७
उत्पादन (लाख टन)	२०६	३४५	३०६	३७९
प्रति हैक्टर उत्पादन (किलोग्राम)	६६८	९७३	८६९	१०३१

उपरोक्त तालिका से यह संकेत मिलता है कि चावल के उत्पादन में पिछले १७-१८ वर्षों में पर्याप्त वृद्धि हुई है। प्रति हैक्टर उत्पादन में हुआ सुधार भी काफी महत्वपूर्ण है। यद्यपि १९६४-६५ इस दृष्टि से एक रिकॉर्ड वर्ष था पर उसके बाद के दो वर्षों में सूखे के कारण उत्पादन में काफी कमी हुई। लेकिन १९६७-६८ में पुनः उत्पादन तथा इस वर्ष केवल प्रति हैक्टर उत्पादन में काफी वृद्धि हुई।

परन्तु आज भी चावल की औसत उपज भारत में अन्य बहुत से देशों से कम है। जापान में ४५०० किलो ग्राम चीन में २५०० किलोग्राम तथा आस्ट्रेलिया में ६,१४० किलोग्राम चावल प्रति हैक्टर प्राप्त होता है जबकि भारत में यह औसत १ हजार किलोग्राम ही है।<sup>1</sup>

देश के विभिन्न राज्यों में १९५८-५९ में १९६७-६८ के बीच जहाँ चावल का उत्पादन बिहार, गुजरात, महाराष्ट्र व मध्यप्रदेश में कम हुआ है पंजाब में इसकी वृद्धि चक्रवृद्धि दर से ५३.५% मंसूर में २२.७% मद्रास में २८% और पश्चिमी बंगाल व आंध्रप्रदेश में लगभग २% रही है।

**गेहूँ**—उत्तर प्रदेश हरियाणा, पंजाब तथा गुजरात में गेहूँ जन साधारण का तथा राजस्थान, महाराष्ट्र व मध्य प्रदेश में घनिक वषण का आहार गेहूँ ही है। गेहूँ के लिए उर्वरा मिट्टी, सामान्य वर्षा तथा फसल पकने के समय सूखी हवाओं का चलना आवश्यक है।

जहाँ चावल खरीफ की फसल है, गेहूँ रबी की फसल कहलाती है। लेकिन गेहूँ के लिए जो क्षेत्र प्रयुक्त किया जाता है वह चावल की तुलना में बहुत कम है। निम्न तालिका १९५०-५१, १९६४-६५, १९६५-६६ तथा १९६७-६८ की इस सर्वाधिक प्रवृत्ति बताती है

#### गेहूँ (क्षेत्र तथा उत्पादन)

	१९५०-५१	१९६४-६५	१९६५-६६	१९६७-६८
क्षेत्र (लाख हैक्टर)	९७५	१३५	१२७	१४९
उत्पादन (लाख टन)	६४६	१२२९	१०४२	१६५७
प्रति हैक्टर उत्पादन (किलोग्राम)	६६३	९१३	८२४	११११

इस प्रकार गेहूँ की उत्पादकता में पिछले १७-१८ वर्षों में काफी वृद्धि हुई है। इसका अधिकांश श्रेय उत्तम श्रेणी के बीजों को दिया जा सकता है। कुल मिलाकर ऊँची पैदावार वाले बीजों का क्षेत्र १९६६-६७ से १९६८-६९ तक इस प्रकार रहा था :

### ऊँची उपज वाले बीजों का क्षेत्रफल<sup>1</sup>

	(गेहूँ, चावल, ज्वार, बाजरा व मक्का)	(हजार हैक्टर में)	
	१९६६-६७	१९६७-६८	१९६८-६९ (लक्ष्य)
चावल	८८७	१७८४	३४४०
गेहूँ	५४०	२९४२	२०२३
बाजरा	५६	४२०	१०१२
मक्का	२०७	२८९	१०१२
ज्वार	१९०	५९९	१०१२

यह उल्लेखनीय है कि गेहूँ की ऊँची उपज वाले बीजों की किस्में १९६७-६८ में केवल १४१६ लाख हैक्टर में बीजों का नश्व था परन्तु वास्तव में २९.४ लाख हैक्टर पर इसकी खेती की गई और यही उत्पादकता के १९६७-६८ में अधिकतम होने का प्रमुख कारण था।

परन्तु पिछले १७-१८ वर्षों में देश को जिस खाद्य संकट का सामना करना पड़ रहा है उसके अन्तर्गत हमें गेहूँ का आयात बहुत अधिक करना पड़ा है। १९६७ में करीब ६४ लाख टन गेहूँ विदेशों से, विशेषकर ५० लाख अमेरिका से मंगाया गया था।

१९५८-५९ व १९६७-६८ के बीच कुल मिलाकर वार्षिक (चक्र वृद्धि) उत्पादन की वृद्धि दर ३.०५% रही थी। यह वृद्धि गुजरात व पंजाब में जहाँ क्रमशः ९.८५% रही, मध्य-प्रदेश में ५% तथा महाराष्ट्र में २% की दर (वार्षिक चक्रवृद्धि) से उत्पादन पड़ा। राजस्थान में भी गेहूँ के उत्पादन में उक्त अवधि में उत्पादन घटा है।

**बाजरा**—बाजरा राजस्थान, आंध्रप्रदेश, उत्तर प्रदेश तथा पंजाब-हरियाणा के दक्षिणी जिलों में अधिक उगाया जाता है। यह अनाज ऐसी परिस्थितियों में अधिक उत्पन्न हो सकता है जहाँ सूखी जलवायु हो। इसके लिए वर्षा अथवा सिंचाई का आवश्यकता भी बहुत कम होती है। चूँकि बाजरे की फसल वर्षा पर ही निर्भर है, इसका प्रति हैक्टर उत्पादन भी गेहूँ या चावल की तुलना में बहुत कम होता है। १९५०-५१ में बाजरे का कुल क्षेत्र ९० लाख हैक्टर था (जिसमें से ४०% राजस्थान में था) जो १९६७-६८ तक बढ़कर १२५ लाख हैक्टर हो गया (राजस्थान में अनुपात ४०% ही रहा)। इस अवधि में उत्पादन २६ लाख टन से बढ़कर ५१ लाख टन तथा प्रति हैक्टर उत्पादन २८८ किनोग्राम से बढ़कर ४०९ किनोग्राम हो गया। जैसा कि ऊपर दी गई तालिका से स्पष्ट है, उपज की यह वृद्धि मुख्यतया ऊँची उपज वाले बीजों के बढ़ते हुए उपयोग का ही परिणाम है।

**ज्वार**—महाराष्ट्र, राजस्थान, मद्रास, मध्यप्रदेश, आंध्रप्रदेश तथा उत्तर प्रदेश की निर्धन जनता ज्वार ही का प्रमुख खाद्यान्न के रूप में उपभोग करती है। खाद्यान्न के अतिरिक्त ज्वार का उपयोग पशु खाद्य के रूप में भी किया जाता है। ज्वार की खेती के लिए भी साधारण मिट्टी, सामान्य वर्षा तथा मुक्त जलवायु का आवश्यकता होती है।

ज्वार के लिए कुल खाद्यान्न-क्षेत्र का लगभग २०% प्रयुक्त किया जाता है। लेकिन उपज कुल उत्पादन की १० से १२% तक ही होती है क्योंकि ज्वार का प्रति हैक्टर उत्पादन काफी कम होता है। अग्रे तालिका इस तथ्य की पुष्टि करती है

## ज्वार का क्षेत्र, उत्पादन एवं उत्पादकता

	१९५०-५१	१९६४-६५	१९६७-६८
क्षेत्र (लाख हैक्टर में)	१५६	१७९	१८६
उत्पादन (लाख टन में)	५५	९७	१००
प्रति हैक्टर उत्पादन (किलोग्राम)	३५३	५४३	५४३

यह उल्लेखनीय है कि १९५२ से १९६८ के बीच जहाँ बाजरे के उत्पादन में औसतन २% प्रतिवर्ष की दर से वृद्धि हुई, ज्वार के उत्पादन में यह वृद्धि १४% थी।

मक्का—मक्का भी पशु खाद्य एवं मानवीय आहार दोनों में प्रयुक्त की जाती है। परन्तु मक्का की खेती के लिए १५ से ३० इंच वर्षा अथवा पर्याप्त मिर्चाई-व्यवस्था आवश्यक है। दक्षिण राजस्थान, पंजाब, उत्तर प्रदेश व मध्य प्रदेश मक्का के खेती के लिए अधिक उपयुक्त हैं। १९५०-५१ में मक्का की खेती ३१६ लाख हैक्टर भूमि में की गई थी तथा कुल उत्पादन उस वर्ष १७ लाख टन था। १९६७-६८ में मक्का का क्षेत्र लगभग ५६ लाख हैक्टर तथा उत्पादन ६३ लाख टन था। इस प्रकार मक्का के उत्पादन की वृद्धि १७ वर्षों में सर्वाधिक थी। इस अवधि में प्रति हैक्टर उत्पादन द्गुना हो गया, और वार्षिक उत्पादन वृद्धि ३५% रही। ज्वार व बाजरे की भाँति ऊँची उपज वाले बीजों का उपयोग मक्का के लिए भी निरन्तर बढ़ रहा है।

अन्य खाद्यान्न—उपरोक्त खाद्यान्नों के अतिरिक्त जौ, तथा दालें भी भारत की खाद्य फसलों में प्रमुख स्थान रखती हैं। दालों में सर्वाधिक महत्वपूर्ण चना है। लेकिन १९५०-५१ से १९६७-६८ के बीच इनके क्षेत्र में बहुत उल्लेखनीय वृद्धि नहीं हुई है। निम्न तालिका से इसका पता चल सकता है

	१९५०-५१	१९६४-६५	१९६५-६६	१९६६-६८
१ जौ क्षेत्र (लाख हैक्टर)	३१	२७	२६	३३
उत्पादन (लाख टन)	२४	२५	२४	३५
प्रति एकड़ उपज (किलोग्राम)	७६४	९४०	९०३	१०४३
२ चना क्षेत्र (लाख हैक्टर)	७५	८९	८०	८२
उत्पादन (लाख टन)	३७	५८	४२	६०
प्रति एकड़ उपज (किलोग्राम)	४८२	६५०	५२६	७३४
३ अरहर क्षेत्र (लाख हैक्टर)	२२	२५	२५	२७
उत्पादन (लाख टन)	१७	१९	१७	१७
प्रति एकड़ उपज (किलोग्राम)	७८८	७५६	६९९	६४७
४ अन्य दालें क्षेत्र (लाख हैक्टर)	९४	१२४	११६	१५५
उत्पादन (लाख टन)	३०	४७	३९	४५

इस प्रकार सभी प्रकार की खाद्य फसलों में प्रति हैक्टर उपज आर्थिक नियोजन के पिछले १७-१८ वर्षों में काफी सुधार हुआ है।

## अन्नाद्य फसलें

रेणु वाली फसलें (१) कपास—कपास की खेती भारत में बहुत प्राचीन काल से की जाती रही है। परन्तु भारत में केवल कुछ क्षेत्रों को छोड़कर जहाँ भी कपास की खेती की जाती है, लम्बे रेणु वाली कपास उत्पन्न नहीं होती। वस्तुतः कपास की खेती के लिए ज्वालामुखी की लावा मिट्टी (चिकनी काली मिट्टी) आदर्श मिट्टी होती है जो मध्यप्रदेश, गुजरात व मद्रास के कुछ ही जिलों में पाई जाती है। फिर भी जैसा कि आगे बताया गया है, लम्बे रेणु वाली कपास की अधिकांश पूर्ति हमें आयात द्वारा ही करनी होती है।

## कपास (क्षेत्र, उत्पादन तथा उपज)

	१९५०-५१	१९६४-६५	१९६५-६६	१९६७-६८
क्षेत्र (लाख हैक्टर)	५९	८३	७९	८०
उत्पादन (लाख गाँठों में)	२९	५७	४८	५६
प्रति हैक्टर उपज (किलोग्राम)	८८	१२३	१०८	१२४

इस प्रकार प्रति हैक्टर उपज के क्षेत्र में बहुत अधिक प्रगति नहीं की जा सकी है। भारत की तुलना में ग्वाटेमाला, मिश्र, संयुक्त राज्य अमरीका आदि देशों में ५ से ७ गुनी कपास प्रति हैक्टर प्राप्त होती है।<sup>1</sup> पिछले कुछ वर्षों में कपास के संदर्भ में दो प्रमुख परन्तु परस्पर सम्बन्धित समस्याएँ हमारे समक्ष उपस्थित हुई हैं—प्रथम उच्चकोटि की कपास की कमी तथा द्वितीय प्रति हैक्टर उपज। उपज की कमी के फलस्वरूप उत्पादन आगानुरूप नहीं बढ़ पाता तथा यदा-कदा प्रकृति के रोप के फलस्वरूप उत्पादन उल्टे कम होता है और कपास के अभाव का संकट और गम्भीर हो जाता है।

अच्छी कपास का १९५०-५१ के बाद से निरन्तर अधिकाधिक आयात किया जाता रहा है। औसतन इस अवधि में प्रतिवर्ष ६ में ७ लाख गाँठ कपास बाहर से मँगवाई गई। १९६७ में ९.७६ लाख गाँठों का आयात हुआ। १९६४ में भी ९.३ लाख गाँठ कपास बाहर से आई थी जबकि १९६५ में ५.३ लाख गाँठों का आयात हुआ।<sup>2</sup>

परन्तु दूसरी ओर भारत से छोटे रेदे वाली कपास का निर्यात भी किया जाता है। १९५१ के बाद हमारे देश से प्रति वर्ष (औसत) २ से २.३ लाख गाँठ कपास बाहर भेजी गई है। कपास का उत्पादन तेजी से बढ़ाकर देश को इस दिशा में आत्मनिर्भर होने के लिए गहरी खेती की जा रही है।

वस्तुतः कुल कपास-क्षेत्र का ८०% से अधिक पूर्णतया वर्षा पर निर्भर है तथा कपास की खेती भी इस देश में परम्परागत तरीके से की जाती है। परन्तु १९५०-५१ से सरकार (केन्द्रीय) ने कपास विस्तार कार्यक्रम प्रारम्भ किए। इनके अन्तर्गत जिन क्षेत्रों में उत्पादन बढ़ाने की सभी सुविधाएँ थी वहाँ अच्छे बीजों का परीक्षण के तौर पर उपयोग किया गया। १९६६ तक सरकार ने ऊँची उपज वाले बीजों का उपयोग करने वाले कृषकों को आंशिक रूप से सहायता प्रदान की। १९६७ से केन्द्रीय सरकार ने ऐसे क्षेत्रों (पैकेज क्षेत्रों) में स्टॉफ का शत-प्रतिशत तथा बीध संरक्षण का ५०% देना प्रारम्भ किया है। इसके फलस्वरूप पैकेज कार्यक्रम वाले क्षेत्र में बहुत वृद्धि हुई है।

कपास का पैकेज-कार्यक्रम-क्षेत्र<sup>3</sup>

	१९६६-६७	१९६७-६८	(हजार हैक्टर में)
कुल क्षेत्र	५०५	८०८	९६६
महाराष्ट्र	९०	१६२	२२६
पंजाब	१४१	२८६	२८६
गुजरात	९५	९५	११५

इस प्रकार कपास के अभाव को दूर करने के लिए केन्द्रीय सरकार सतन् प्रयत्न कर रही है।

1. प्रति एकड़ कपास का उत्पादन (पीठ में) सांख्यिक त्स ६९२, मैक्सिको ६१४, सं० अरब गणराज्य ५९१, (१९६६-३७ में) सं० राज्य अमरीका ५०८, पीरू ४८५, विश्व का औसत ३०४, पाकिस्तान २३५ तथा भारत ११४ (See the Pamphlet op cit, p. 21)
2. See Currency & finance Reports 1967-68
3. Economic Times : January 8, 1969



देशे वाली फसलें - (२) जूट तथा मेस्ता<sup>१</sup>—जूट उद्योग विदेशी विनिमय प्राप्ति की दृष्टि से देश का सर्वाधिक महत्वपूर्ण उद्योग है। परन्तु इस उद्योग का भविष्य विदेशी माँग के अतिरिक्त कच्चे माल (जूट) की उपलब्धि पर भी निर्भर होगा। जूट की उपलब्धि केवल अत्यधिक उपजाऊ क्षेत्रों में (जहाँ पानी की भी प्रचुरता हो) हो सकती है। इस दृष्टि से आदर्श स्थिति पश्चिमी बंगाल, पूर्वी उत्तर प्रदेश, बिहार व उड़ीसा की है।

१९५०-५१ में केवल ५७ लाख हैक्टर भूमि में जूट की खेती की गई थी तथा इस वर्ष ३३ लाख गाँठ जूट का उत्पादन हुआ। तबसे लेकर १९६७-६८ तक जूट के क्षेत्र में अनेक उतार-चढ़ाव हुए हैं। १९६७-६८ में पहली बार लगभग ९ लाख हैक्टर क्षेत्र में जूट की खेती की गई तथा अनुमानत ६३७ लाख गाँठ का उत्पादन हुआ। प्रति हैक्टर उत्पादन १९५०-५१ में १०४३ किलोग्राम था जो १९६७-६८ तक बढ़कर लगभग १३०० किलोग्राम हो गया। परन्तु कुल मिलाकर १९५८-५९ के बाद प्रति हैक्टर उत्पादन लगभग स्थिर रहा है।

कपास की भांति जूट का उत्पादन भी माँग के अनुरूप नहीं बढ़ाया जा सका है और फलस्वरूप भारत को विदेशों पर निर्भर रहना पड़ता है। १९५०-५१ में लगभग २८ करोड़ रुपये की जूट बाहर से मँगवाई गई परन्तु इसके अगले वर्ष ६७ करोड़ रुपये की जूट का आयात हुआ। इसके बाद १९५५-५६ तक १४ में १८ करोड़ रुपये की जूट प्रतिवर्ष आयात की गई। १९५५-५६ से १९६५-६६ तक भी बहुत कम मात्रा में जूट का आयात हुआ पर फसल खराब होने के कारण १९६६-६७ में पुन २१ करोड़ रुपये की जूट बाहर से मँगवाई गई।

जूट की कमी को दो प्रकार में पूरा करने का प्रयास किया जा रहा है। प्रथम जूट की गहरी खेती द्वारा, तथा द्वितीय, मेस्ता का उपयोग बढ़ाकर।

पिछले कुछ वर्षों में जूट तथा मेस्ता उत्पादक क्षेत्रों में जूट मिला द्वारा १००-१०० एकड़ के खेतों में गहरी खेती द्वारा अधिक उपज प्राप्त करने के प्रयास किए जा रहे हैं। इसके लिए किसानों को मिलों द्वारा समुचित प्रशिक्षण दिया जाता है तथा उन्हें अन्य सुविधाएँ प्रदान की जाती हैं। कुछ ही समय पूर्व जूट अनुसन्धान संस्थान ने जूट की एक ऐसी सबर किस्म या बीज आविष्कृत किया है जिसमें १३ से १४ गाँठ प्रति हैक्टर का उत्पादन हो सकता है। फिलहाल जूट की गहरी खेती पश्चिमी बंगाल तक सीमित है परन्तु आशा है बिहार, उड़ीसा व आंध्रप्रदेश के सिंचित क्षेत्रों में भी इसका विस्तार हो सकेगा।

मेस्ता जूट का प्रतिस्थापन कर सकता है। प्रथम योजना काल में जूट का बहुत अधिक अभाव था और उसकी पूर्ति मेस्ता द्वारा की गई। तबसे मेस्ता का उपयोग बढ रहा है। १९५५-५६ में २-३ लाख हैक्टर क्षेत्र में मेस्ता की खेती की गई थी, १९६७-६८ में यह क्षेत्र बढ़कर ३१ लाख हैक्टर हो गया। इस अवधि में मेस्ता का उत्पादन ११६ लाख गाँठ से घटकर ११३ लाख गाँठ हो गया। इस प्रकार मेस्ता की उत्पादकता १९६७-६८ की अपेक्षा १९५०-५१ में अधिक रही थी। परन्तु जूट के अभाव में इसके उपयोग के विनाय कोई विकल्प सोच नहीं रह जाता।

### तिलहन

जैसा कि अध्याय के प्रारम्भिक पृष्ठों में बताया गया है, कुल कृषि क्षेत्र का १४ से १५% तक तिलहन के लिए प्रयुक्त होता है। भारत में उगाए जाने वाले तिलहनो में प्रमुख इस प्रकार हैं मूँगफली, सरसों, अलसी तिल (सिसायम) अरबी, तथा चिनीले। वस्तुतः चिनीले कपास के साथ ही प्राप्त हो जाते हैं, अब इनका क्षेत्र कपास के क्षेत्र के समान ही रहता है। नीचे दी गई तालिका से यह ज्ञात हो जाता है कि तिलहन में सर्वाधिक महत्वपूर्ण मूँगफली है। इन सबसे तेल निकालने के बाद खली का उपयोग पशु खाद्य व खाद के रूप में तथा तेल का उपयोग मानवीय भोजन के लिए किया जाता है। तिलहन से प्राप्त खली का पर्याप्त मात्रा में निर्यात भी किया जाता है।

1 Eastern Economist op cit pp 1270-73

नोट—१९६७-६८ में जूट के क्षेत्र का ५६% पश्चिमी बंगाल व १८% बिहार में था। कुल उत्पादन का ६१% तथा १३% क्रमशः इन दोनों राज्यों में हुआ।

## तिलहन—क्षेत्र, उत्पादन एवं प्रति हेक्टर उपज

	१९५०-५१	१९६५-६६	१९६७-६८
१. मूँगफली : (अ) क्षेत्र	४५	७४	७६
(ब) उत्पादन	३५	४२	५८
(स) उपज	७७५	५७०	७७२
२. अरंडी : (अ) क्षेत्र	६	४	४
(ब) उत्पादन	१	०.८	१
(स) उपज	१८६	१९५	२७५
३. तिल : (अ) क्षेत्र	२२	२५	२७
(ब) उत्पादन	४	४	४
(स) उपज	२०२	१७१	१५७
४. सरसों : (अ) क्षेत्र	२१	२९	३२
(ब) उत्पादन	८	१३	१५
(स) उपज	३६३	४४२	४६३
५. शलसी : (अ) क्षेत्र	१४	१७	१७
(ब) उत्पादन	४	३	४
(स) उपज	२६२	१९४	२३८
६. बिनौले : (अ) क्षेत्र	५९	७९	८०
(ब) उत्पादन	१०	१७	२०
(स) उपज	१७२	२१२	२४९

[(अ) क्षेत्र—लाख हेक्टर में; उत्पादन लाख टन में; उपज किलोग्राम प्रति हेक्टर में]

इस प्रकार मूँगफली व तिल की प्रति हेक्टर उपज में सुधार की अपेक्षा कमी होती जा रही है। जननी के सन्दर्भ में भी यही प्रवृत्ति दिखाई देती है। फिर भी तिलहन का उत्पादन कुल मिलाकर बढ़ रहा है यह एक सन्तोष की बात है।

## बागान वाली फसलें

बागान वाली फसलों में चाय, कॉफी तथा रबड़ का स्थान महत्वपूर्ण है। चाय इनमें सर्वाधिक महत्वपूर्ण है। इसके निर्यात द्वारा हमें लगभग १५० करोड़ रुपए की विदेशी मुद्रा प्राप्त होती है। १९६७-६८ में तो भारत से लगभग १८० करोड़ रुपए की चाय का निर्यात हुआ था।

चाय की खेती साधारणतया पहाड़ी ढलानों पर ही की जा सकती है जहाँ पर्याप्त वर्षा हो तथा मिट्टी काफी उपजाऊ हो। पूर्वी भारत (आसाम, पश्चिमी बंगाल तथा हिमालय की निचली शृंखलाएँ) में चाय का लगभग ८०% क्षेत्र तथा उत्पादन केन्द्रित है जबकि शेष दक्षिणी भारत में।

१९५०-५१ में चाय का कुल क्षेत्र ३१ लाख हेक्टर था तथा उत्पादन २७.५ करोड़ किलोग्राम था। १९६७-६८ तक चाय का क्षेत्र ३५ लाख हेक्टर तथा उत्पादन ३८.३ करोड़ किलोग्राम तक बढ़ गया। इस प्रकार चाय के क्षेत्र में केवल १३% वृद्धि हुई जबकि कुल उत्पादन में ३९% वृद्धि हो गई। प्रति हेक्टर उत्पादन इस अवधि में ८७६ किलोग्राम से बढ़कर ११०० किलोग्राम हो गया। परन्तु ऐसा प्रतीत होता है कि चाय की उपज में यह वृद्धि दीर्घकाल तक नहीं चल सकेगी। क्योंकि चाय की फसल प्रतिवर्ष नहीं उगाई जाती, अपितु चाय की झाड़ियों से निरन्तर कई वर्षों तक पत्तियाँ चुनी जा सकती हैं। जैसे-जैसे झाड़ियाँ पुरानी होती जाती हैं चाय की उपलब्ध मात्रा में उत्तरोत्तर कमी होती जाती है। नई झाड़ियाँ लगाने के लिए सरकार अनुदान देती है पर अनुदान की राशि देना ही पर्याप्त नहीं है।

१९६४ में चाय-वित्त (चारों) समिति ने बताया था कि उस समय २१% झाड़ियाँ ६० वर्ष से अधिक तथा ३०% अन्य झाड़ियाँ २५ से ६० वर्ष पुरानी पाई गई थी। अस्तु, आधी

भाड़ियाँ ही २५ वर्ष से कम आयु की थी। दूसरी ओर पूर्वी अफ्रीका व ब्राजील में (जो हमारे विश्व के बाजार में प्रतियोगी हैं) अधिकांश चाय की भाड़ियाँ १२ वर्ष से कम आयु की हैं।

एक बात और भी अधिक महत्वपूर्ण है—और वह है, चाय के निर्यात का प्रश्न। लगभग १५ वर्ष पूर्व विश्व के कुल निर्यात का लगभग आधा भाग भारत से निर्यात किया जाता था। परन्तु १९६६-६७ तक यह अनुमान घटकर ३३% रह गया। इसके कारणों का विश्लेषण विदेशी व्यापार के अध्याय में किया गया है। यहाँ केवल यह बताना पर्याप्त होगा कि भारत का चाय उद्योग काफी सीमा तक विदेशी माँग पर निर्भर है और विदेशी माँग की प्रतिकूल प्रवृत्ति इस उद्योग के लिए अशुभ ही सिद्ध होगी, क्योंकि भारत कुल उत्पादन का ५२ से ५५% तक निर्यात कर देता है।

काँफी तथा रबड़—काँफी तथा रबड़ की माँग पिछले २० वर्षों में काफी अधिक हुई है। निम्न तालिका में इनके क्षेत्र व उत्पादन में काफी वृद्धि हुई है।<sup>1</sup>

	१९५०-५१	१९६४-६५	१९६५-६६
काँफी वास्तविक क्षेत्र	८३	१११	उपलब्ध नहीं
उत्पादन	२५	४३	उपलब्ध नहीं
रबड़ वास्तविक क्षेत्र	४२	१०७	१११
उत्पादन	१४	४४	५०

(क्षेत्र हजार हेक्टर में, उत्पादन करोड़ किलोग्राम में)

इस प्रकार चाय की भाँति काँफी व रबड़ का उत्पादन भी माँग के अनुरूप बढ़ रहा है। काँफी की प्रति हेक्टर उपज २९८ किलोग्राम (१९५०-५१) से बढ़कर १९६४-६५ तक ४२६ किलोग्राम तथा रबड़ की उपज ३४२ किलोग्राम प्रति हेक्टर में बढ़कर १९६४-६५ तक ४०८ किलोग्राम हो गया।

प्रनुमानत १९६८-६९ में ७ करोड़ किलोग्राम काँफी देश में उत्पन्न होगी जिसमें से १९६९-७० के वर्ष में ३२ करोड़ किलोग्राम का निर्यात किया जा सकेगा।<sup>2</sup>

अन्य व्यापारिक फसलें

(अ) तम्बाकू—धूम्रपान हेतु तम्बाकू का उपयोग भारत में बहुत प्राचीन समय से होता रहा है। विशेष रूप से महाराष्ट्र गुजरात व आन्ध्र प्रदेश, उत्तर प्रदेश व मध्य प्रदेश के कुछ भागों को मिट्टी तम्बाकू की भेती के लिए उपयुक्त है। यह उल्लेखनीय है कि तम्बाकू (अनमैनुफैक्चर्ड) के निर्यात से हमें ३० से ३५ करोड़ रुपए की विदेशी मुद्रा प्राप्त होती है। १९६७-६८ में लगभग ४ लाख हेक्टर भूमि प्रयुक्त की गई थी तथा ३४४ लाख टन तम्बाकू का उत्पादन हुआ था। १९५०-५१ में तम्बाकू का क्षेत्र तथा उत्पादन क्रमशः ३६ लाख हेक्टर तथा ५६ लाख टन था। इस प्रकार प्रति हेक्टर उपज उक्त अवधि में ७३१ किलोग्राम से बढ़कर ८६५ किलोग्राम हो गयी। १९६७-६८ में भारत से ३४७ करोड़ रुपए की तम्बाकू बाहर भेजी गई।

(आ) गन्ना—गन्ना भी भारत की प्रमुख व्यापारिक फसलों में से एक है। इसकी उत्पत्ति के लिए उबरा मिट्टी, पर्याप्त पानी तथा गर्मी की आवश्यकता है। उत्तर प्रदेश, पंजाब, महाराष्ट्र तथा आन्ध्र प्रदेश भारत के प्रमुख गन्ना उत्पादक राज्य हैं। अनुमानत उत्तर प्रदेश में देश की कुल उपज का ४०%, महाराष्ट्र में १८% तथा आन्ध्र प्रदेश व पंजाब में १० व १२% गन्ना उत्पन्न होता है। यह उल्लेखनीय है कि बीस वर्ष पूर्व उत्तर प्रदेश में कुल उत्पादन का लगभग ६०% उत्पन्न होता था।

1 काँफी का कुल क्षेत्र १९६५ में १५८ हजार हेक्टर था। वास्तविक क्षेत्र में हम उस क्षेत्र को शामिल करते हैं जिसमें से काँफी निकाली गई है। रबड़ का कुल क्षेत्र उस वर्ष १५४ हजार हेक्टर था।

2 Economic Times January 16, 1969

गन्ने के उत्पादन की समीक्षा गन्ने के वजन तथा उससे प्राप्त गुड़ की मात्रा दोनों ही आधार पर की जानी चाहिए। इस दृष्टि से १९५०-५१ व १९६७-६८ के बीच प्रति हेक्टर गन्ने की उपज ३३४ क्विंटल से बढ़कर ४७६ क्विंटल (वृद्धि ४२%) तथा प्रति हेक्टर गुड़ की उपज ३-३ क्विंटल से बढ़कर ४९ क्विंटल हो गई। इस प्रकार गुड़ की उपज में प्रगति बड़ी है।

(ई) अन्य फसलें अन्य महत्वपूर्ण व्यापारिक फसलों का क्षेत्र, प्रति हेक्टर उत्पादन तथा कुल उत्पादन १९५०-५१ तथा १९६६-६७ के बीच इस प्रकार रहा

नाम फसल	क्षेत्र	१९५०-५१		१९६६-६७		
		उत्पादन	उपज	क्षेत्र	उत्पादन	उपज
१. काली मिर्च	८०	२१	२६३	१०२	२३	२२२
२. काजू <sup>१</sup>	७७	८२	१०६५	२०२	१६०	७८९
३. आलू	२४०	१६६०	६९१७	५०४	४२३३	८३९९

[नोट—क्षेत्र हजार हेक्टर में, उत्पादन हजार टन में तथा उपज किलोग्राम प्रति हेक्टर]

### चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में महत्वपूर्ण कृषि उत्पादन लक्ष्य

(Main Targets of Agricultural Production during Fourth Plan Period)

चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में कृषि उत्पादन लक्ष्य सम्भावित प्रति व्यक्ति आय, उपभोग तथा जनसंख्या में वृद्धि की दर को ध्यान में रखकर किये गये हैं। यह आशा व्यक्त की गयी है कि चतुर्थ योजना के अन्त में भारत खाद्यान्न के क्षेत्र में पूर्ण आत्मनिर्भर हो जायेगा। केवल लम्बे रेशे वाली रई के आयात को छोड़कर अन्य सभी कृषि पदार्थों का आयात या तो बन्द हो जायेगा अथवा न्यूनतम रह जायेगा। चतुर्थ पंचवर्षीय योजनाकाल में कृषि उत्पादन के महत्वपूर्ण निर्धारित लक्ष्यों को निम्न तालिका द्वारा प्रदर्शित किया गया है

क्रम संख्या	कृषि उत्पाद का नाम	इकाई (Unit)	१९६८-६९ में संभावित उत्पादन	१९७३-७४ के लिए निर्धारित लक्ष्य
१	खाद्यान्न उत्पादन	मिलियन टनो में	९८	१२९
२.	गन्ने का उत्पादन	" "	१२	१५
३.	बिनीले	" "	८५	१०५
४	कपास	मिलियन गांठो में	६	८
५.	जूट	" "	६२	७४
६	चाय	हजार टनो में	४१८	४५०
७.	तम्बाकू	" "	३८०	४८०

### Targets of High Yielding Varieties Programme

S. N.	Crop	Additional Target in Million hectares
1.	Paddy	6.6
2.	Wheat	4.0
3.	Maize	1.0
4	Jowar	2.2
5.	Bajara	1.8

१. काजू के आंकड़े १९५५-५६ एवं १९६६-६७ के हैं।

कृषि की विकास दर<sup>1</sup>—चतुर्थ पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत कृषि-उत्पादन की वृद्धि दर ५% रखने का लक्ष्य रखा गया है। ऊँची उपज वाले बीजों, उर्वरकों तथा पर्याप्त सिंचाई के साधनों के माध्यम में यह सब असम्भव प्रतीत नहीं होता। परन्तु हमें कृषि की अब तक की प्रगति एवं विकास की प्रक्रिया में अनुभव की गई कठिनाइयों को भी दृष्टिगत रखना चाहिए।

कृषि की विकास दर का अनेक रूप में देखा जा सकता है। खाद्य व अखाद्य फसलों के उत्पादन की प्रवृत्ति (Trend) के रूप में, विभिन्न राज्यों की विकास दरों के रूप में व्यक्तिगत फसलों की प्रवृत्ति के रूप में तथा क्षेत्र एवं उत्पादकता की प्रवृत्ति के रूप में। हम इन सभी के आधार पर भारतीय कृषि के विकास की ममीक्षा करेंगे।

कृषि की सामान्य विकास दर—अधिकांश अर्थशास्त्रियों ने कृषि की विकास दर का १९५२-५३ से १९६४-६५ के बीच विश्लेषण किया है। किन्हीं दो अर्थशास्त्रियों ने १९६७-६८ तक की विकास दर का भी अनुमान किया है। परन्तु दो कारणों से १९६४-६५ तक की कृषि विकास दर अधिक वास्तविक प्रतीत होती है। प्रथम १९६४-६५ के रिकार्ड उत्पादन के बाद दो वर्ष भयंकर सूखे के कारण कृषि के विकास पर प्रतिकूल प्रभाव डालने वाले थे। द्वितीय, १९६७-६८ की उपज (कुल) की वास्तविक मात्रा हमें ज्ञात नहीं है और ये अनुमान केवल फसलों के अंतिम अनुमानों पर ही आधारित है।

यदि उक्त दो वर्षों को छोड़ दिया तो १९५२-५३ तथा १९६७-६८ के बीच खाद्यान्नों का उत्पादन १५% की वार्षिक दर (मेमी लॉग लीनियर) से बढ़ा। सम्भवतः जापान के आर्थिक विकास के स्वर्ण युग (मीजो शान्मन काल—१८८० से १९१५) में कृषि की विकास दर (१८%) में यह वृद्धि बहुत अधिक रही थी।<sup>2</sup> चक्रवृद्धि दर से १९५१-५२ एवं १९६७-६८ के बीच (दोनों वर्षों १९६६-६७ को मिलाकर) केवल खाद्यान्नों के उत्पादन की वृद्धि २.२५% प्रतिवर्ष रही थी। सभी फसलों के उत्पादन में इस अवधि में १७% की दर से वृद्धि हुई।

यदि १९४९-५० को आधार वर्ष माना जाय तो १९६७-६८ तक खाद्यान्नों के उत्पादन की कुल वृद्धि ६०% अखाद्य वस्तुओं के उत्पादन में ६४.७% तथा सभी फसलों के उत्पादन में ६१.८% वृद्धि हुई। अखाद्य फसलों के उत्पादन की यह वृद्धि अधिक इसलिए दिखाई देती है कि १९४९-५० तक विभाजन का प्रभाव कृषि व्यवस्था पर था और उस वर्ष जूट, कपास आदि वस्तुओं का उत्पादन बहुत कम था जो १९५२-५३ तक काफी बढ़ गया।

यदि १९५०-५१ एवं १९५६-५७ १९६४-६५ तथा १९६७-६८ के बीच की खाद्यान्नों के उत्पादन के वृद्धि पर (चक्रवृद्धि) देखा जाय तो यह इस प्रकार रही थी<sup>3</sup>

#### वार्षिक चक्रवृद्धि दर (प्रतिशत)

१९५०-५१	से	१९५६-५७	५.४%
१९५०-५१	से	१९६४-६५	२.६८
१९५०-५१	से	१९६७-६८	२.२५

इसका यह अर्थ हुआ कि प्रथम योजना काल में खाद्यान्नों का उत्पादन अपेक्षाकृत अधिक तेजी से बढ़ा।

द्वितीय योजना में (१९५७-५८) १९६४-६५ तक उत्पादन वृद्धि की दर २.७८% रही परन्तु १९६७-६८ की अवधि के बीच चक्रवृद्धि दर १.४% ही रह गई। इन सबका यह अर्थ हुआ कि खाद्यान्नों के उत्पादन में वृद्धि दर में सामान्य और असामान्य मौसम के कारण असाधारण रूप से कमी या सुधार हो जाता है।

- 1 See Review of Agriculture Economic and Political Weekly Nov 1968
- 2 Pranab Bardhan Agriculture in China & India See Economic & Political Weekly Annual No 1969
- 3 Eastern Economist op cit p 1323

१९५१-५२ तथा १९६४-६५ के बीच उत्पादन की प्रवृत्ति की भी समीक्षा की जा सकती है क्योंकि १९६४-६५ एक ऐसा रिकार्ड वर्ष है जिस तक हमें उत्पादन के संशोधित अनुमान मिल जाते हैं। चूंकि १९६४-६५ में अनुकूलतम परिस्थितियाँ उपलब्ध थीं, उस वर्ष कृषि क्षेत्र का उत्पादन बहुत अधिक हुआ और इन कारण भारतीय कृषि की उत्पादन वृद्धि दर में एक दम सुधार हुआ। फलस्वरूप यह दावा किया जाने लगा कि भारतीय कृषि का विकास अन्य बहुत से विकसित देशों से कहीं अधिक दर पर हो रहा है। नीचे दी गई तालिका इसकी पुष्टि करती है<sup>1</sup>

(१९५१-५२ से १९६४-६५ उत्पादन की रेखीय (Linear) वृद्धि दर (प्रतिशत वार्षिक)

	खाद्यान्न	अ-खाद्यान्न
भारत	३.४२	२.७५
सं० राज्य अमरीका	१.७७	१.९९
ब्रिटेन	३.५५	३.५९
जापान	३.५२	३.७५
कनाडा	१.५५	१.४९
इटली	१.८७	०.०७
सं० अरब गणराज्य	४.०८	४.६२
पाकिस्तान	२.५७	२.६३

इस प्रकार १९६४-६५ तक भारतीय कृषि की विकास दर अत्यन्त सतोपप्रद रही। परन्तु जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है, इसके बाद दो वर्ष अत्यन्त प्रतिकूल रहे और फलस्वरूप विकास-दर में एकदम कमी हो गई। राज्यों में कृषि की विकास-दरों का अनुमान १९६४-६५ तक के लिए किया गया है। इनसे ज्ञात होता है कि भारत के विभिन्न राज्यों में कृषि की विकास दर एक सी नहीं रही है। निम्न तालिका से यह स्पष्ट होता है

कृषि विकास दर (१९५२-५३ से १९६४-६५)

(प्रतिशत चक्रवृद्धि दर)

उत्पादन	क्षेत्र		प्रति हेक्टर उपज			
	सभी फसलें	अ-खाद्य फसलें	सभी फसलें	अ-खाद्य फसलें		
आन्ध्रप्रदेश	२.८	२.२	०.४	—१.०	२.३	३.२
आसाम	१.१	१.५	१.२	१.२	—०.१	०.३
बिहार	२.५	२.३	०.६	१.६	२.०	०.७
गुजरात	३.८	५.७	०.३	४.६	३.५	१.२
हिमाचल प्रदेश	३.२	१.६	०.७	२.९	२.५	—१.३
केरल	२.३	१.७	१.२	१.९	१.०	—०.१
मध्यप्रदेश	२.३	३.९	१.३	१.६	१.०	२.३
मद्रास	४.०	३.९	१.०	२.३	३.०	१.७
महाराष्ट्र	२.५	४.०	०.४	०.९	२.१	३.०
मैसूर	३.५	४.४	०.९	०.८	२.७	३.५
उड़ीसा	२.३	३.१	०.९	१.८	१.४	१.६
पंजाब	४.४	६.९	२.०	४.४	२.३	२.२
राजस्थान	२.४	२.४	२.९	२.९	०.४	—०.८
उत्तरप्रदेश	१.२	३.३	०.७	०.७	०.६	१.२
पश्चिमी बंगाल	१.७	३.३	०.५	३.७	१.१	—०.३

इस प्रकार १९५२-५३ व १९६४-६५ के बीच चक्रवृद्धि दर में कृषि का विकास केवल गुजरात, पंजाब, महाराष्ट्र, आंध्रप्रदेश तथा मद्रास में सन्तोपप्रद रहा। यह उल्लेखनीय है कि उत्तर प्रदेश, महाराष्ट्र, पश्चिमी बंगाल, गुजरात तथा आंध्र व बिहार में जनसंख्या का घनत्व अपेक्षाकृत अधिक होने के कारण कृषि क्षेत्र में उपरोक्त अवधि में अधिक वृद्धि नहीं हुई अपितु इन राज्यों में उत्पादन की वृद्धि प्रधानतया उपज की वृद्धि के कारण हुई है। राजस्थान, पंजाब, तथा मध्य प्रदेश में उत्पादन की वृद्धि प्रधानतया क्षेत्र के विस्तार के कारण हुई।

जहाँ तक फसलों की उत्पादन-वृद्धि का प्रश्न है, पंजाब, गुजरात व महाराष्ट्र में व्यापारिक फसलों के उत्पादन की वृद्धि-दर काफी सतोपप्रद रही है। लेकिन आलोच्य अवधि में खाद्य फसलों की उत्पादन वृद्धि (चक्रवृद्धि) दर अपेक्षाकृत अधिक रही है। १९५०-५१ व १९६४-६५ के बीच प्रमुख खाद्यान्नों के उत्पादन में ३०% से ३६% तक प्रतिवर्ष वृद्धि हुई, (औसत वृद्धि ३१% सभी खाद्यान्नों में) गैर खाद्यान्नों के उत्पादन में यह वृद्धि केवल रबड़, मेस्ता, कपास व मूँगफली में सतोपप्रद थी। परन्तु खाद्य फसलों की प्रति हेक्टर उपज इस अवधि में १९५% प्रतिवर्ष की दर से बढ़ी जबकि अ-खाद्य फसलों में यह वृद्धि १०६% ही थी। इसका यह अर्थ हुआ कि कुल मिलाकर १९५०-५१ से १९६४-६५ के बीच कृषि क्षेत्र की वृद्धि का योगदान कृषि की विकास दर में उपज की अपेक्षा अधिक रहा है।

अस्तु भारत में कृषि के विकास हेतु जो भी योजनाएँ बनाई जायें उनमें उपज (प्रति-हेक्टर) की वृद्धि को अधिक महत्त्व दिया जाना चाहिए। सौभाग्य से ऊँची उपज देने वाले बीजों के बढ़ते हुए उपयोग के कारण चावल, गेहूँ, मक्का, ज्वार, बाजरा व कपास की उपज पिछले वर्षों में बढ़ी है पर अन्य फसलों के क्षेत्र में उपज की वृद्धि अपेक्षाकृत कम रही है। आवश्यकता इस बात की है कि उत्तम बीजों का उपयोग अन्य महत्त्वपूर्ण फसलों में भी बढ़ाया जाय तथा इनके लिए समुचित प्रयास राजकीय एवं निजी स्तर पर किये जायें। भारत में जनसंख्या के बढ़ते हुए भार को देखते हुए कृषि का विकास केवल उपज की वृद्धि में ही निहित है।

## नवीन कृषि नीति तथा पैकेज कार्यक्रम (New Agricultural Strategy & Package Programmes)

### प्रारम्भिक :

पिछले अध्यायों में देश के खाद्य-संकट की विस्तृत समीक्षा प्रस्तुत की जा चुकी है। परन्तु, जैसा कि हम उस सन्दर्भ में पढ़ चुके हैं, स्वतन्त्रता से पूर्व राज्य की नीति कृषि के क्षेत्र में सामान्य आर्थिक नीति की भाँति तटस्थतापूर्ण थी। उत्पादन बढ़ाने के लिए राज्य द्वारा किए गए प्रयास केवल प्रदर्शन मात्र थे और १९०० से १९४५ के बीच कृषि का कुल उत्पादन १२६ प्रतिशत ही बढ़ सका।

१९४७ में देश का विभाजन हुआ और इसके साथ ही पंजाब तथा बंगाल की अत्यधिक उर्वरा भूमि का एक बड़ा भाग पाकिस्तान को दे दिया गया। इसके फलस्वरूप कृषि-उत्पादन पर और भी प्रतिकूल प्रभाव हुआ। परन्तु जब हमने आर्थिक विकास की नीति बनाई, तो १९५०-५१ के बाद से नियोजित रूप से कृषि का विकास प्रारम्भ हुआ है।

### आर्थिक नियोजन एवं कृषि का विकास (Economic Planning and Agricultural Development)

प्रथम पंचवर्षीय योजना में ही कृषि के विकास हेतु व्यापक स्तर पर प्रयास किए गए हैं। प्रथम योजना काल में कृषि कार्यक्रमों (सहकारिता सहित) २११ करोड़ रुपये तथा सिंचाई के ३०० करोड़ रुपये खर्च किए गए। सामूदायिक विकास तथा बाढ़ नियन्त्रण जैसे कार्यक्रमों पर क्रमशः ७९ करोड़ तथा १४ करोड़ रुपये व्यय किए गए। इस प्रकार कृषि के प्रत्यक्ष एवं परोक्ष विकास हेतु लगभग ६०० करोड़ रुपये खर्च किए गए। द्वितीय योजना काल में कृषि कार्यक्रमों पर ३२३ करोड़ रुपये, सामूदायिक विकास पर २२६ करोड़ रुपये, सिंचाई पर ३८० करोड़ रुपये तथा बाढ़ नियन्त्रण पर ४९ करोड़ रुपये खर्च हुए। प्रथम योजना काल में कुल सार्वजनिक व्यय का ३०.८% तथा द्वितीय पंचवर्षीय योजना काल में २०.८% कृषि के विकास हेतु व्यय किया गया।

तृतीय योजना काल में कृषि के विकास को बहुत अधिक प्राथमिकता दी गई। कुल व्यय का २०.४% (लगभग १७२६ करोड़ रुपये) सभी कृषि विकास कार्यक्रमों पर खर्च किया गया।

परन्तु भारत में सरकार द्वारा कृषि के प्रत्यक्ष तथा परोक्ष रूप से जो धनराशि योजनाओं के अन्तर्गत खर्च की गई है वह हमारे पड़ोसी देशों—विशेषतया पाकिस्तान व चीन में बहुत कम है। अग्र तालिका इनकी पुष्टि करती है :<sup>1</sup>

1. J. C. Varma - Agricultural Development in India, Pakistan and China : (Economic Times)



कृषि पर सार्वजनिक क्षेत्र पिछली योजना से वृद्धि %  
के कुल व्यय का %

भारत	प्रथम योजना	३० ८	—
	द्वितीय योजना	२० ८	५८ ५
	तृतीय योजना	२० ४	८३ ५
पाकिस्तान	प्रथम योजना	३४ २	—
	द्वितीय योजना	३३ २	४४ ८
	तृतीय योजना	३५ ६	१६८ ०
चीन (साम्यवादी)	प्रथम योजना	७ ६	—
	१९५८ एव प्रथम योजना के बीच वृद्धि	९ ९	२१८ ८

इस प्रकार कुल मिलाकर भारत में कृषि पर जितना धन व्यय किया गया है पाकिस्तान तथा चीन में कहीं अधिक अनुपात में इसमें वृद्धि हुई। इतन पर भी केवल उत्पादन बढ़ाने सम्बन्धी कार्यक्रमों पर पिछले ४५ वर्षों में आशानीत रूप में धन व्यय किया गया है।

निम्न तालिका तृतीय योजना काल तथा उसके पश्चात् कृषि सम्बन्धी कार्यक्रमों पर व्यय की गई राशि का विवरण प्रस्तुत करती है <sup>1</sup>

कृषि कार्यक्रमों पर राज्य द्वारा किया गया व्यय

(करोड़ रुपयों में)

	तृतीय योजना	१९६६-६७	१९६७-६८	१९६८-६९
				(बजट प्रावधान)
१ कृषि कार्यक्रम	७२५	२५४	२८५	२७०
२ सहकारिता	७५ ५	३३ ५	३६ ३	३३ ८
३ सामुदायिक विकास	२८८ ५	४० ०	३३ ७	२३ ७
३ सिंचाई तथा बाढ़ नियंत्रण	६६४ ७	१४४ ०	१४७ ०	१५४ ७
५ कुल व्यय का प्रतिशत	२० ६	२२ १	२२ ४	२० ७

इस प्रकार कुल योजना-व्यय का <sup>१</sup> से अधिक कृषि के विकास हेतु व्यय किया जा रहा है। सरकार की इसी सक्रिय नीति का परिणाम है कि भारतीय कृषि में उत्पादन की वृद्धि १९४९-५० तथा १९६७-६८ के बीच लगभग ६२% हुई जबकि १९०० व १९४५ के बीच उत्पादन की वृद्धि १२ ६% ही थी। इसका यह अर्थ हुआ कि स्वतंत्रता के पश्चात् देश का कृषि व्यवस्था में एक क्रान्ति का सूत्रपात हुआ है। यद्यपि जनसंख्या की आशानीत वृद्धि के फलस्वरूप हम आज भी खाद्य संकट से ग्रसता मुक्त नहीं हो सके हैं फिर भी हमें यह तो स्वाकार करना ही होगा कि देश की कृषि नए युग में प्रवेश कर चुकी है।

कृषि अर्थव्यवस्था में विकास के कुछ उदाहरण

ऊपर हमने १९४९-५० से लेकर गत वर्ष तक की समूची कृषि व्यवस्था के विकास का एक मापदण्ड प्रस्तुत किया था। यदि नियोजन की अवधि में हुई प्रगति का विस्तृत विवरण लिया जाय तो भी यह कहा जा सकता है कि पिछले १७-१८ वर्षों में कृषि क्षेत्र में काफी विकास किया है।

पहले सिंचाई के क्षेत्र में ही लिया जाय। १९५०-५१ में कुल सिंचित क्षेत्र २ २६ करोड़ हैक्टर (कुल कृषि क्षेत्र का लगभग १७%) था परन्तु १९६७-६८ तक सिंचित क्षेत्र बढ़कर ३ ५३ करोड़ हैक्टर (कुल क्षेत्र का २२%) हो गया। १९६८-६९ तक सिंचित क्षेत्र ४ २० करोड़ हैक्टर तक बढ़ गया था। (Yojana April 20 1969)

आर्थिक नियोजन की अवधि में उर्वरकों का उपयोग भी काफी बढ़ा है। १९५०-५१ में नत्रजन पोटाश तथा फॉस्फेटिक उर्वरकों की अत्यन्त छोड़ी मात्रा (७० हजार टन) का भारत में उपयोग किया जाता था। १९६७-७८ तक १७.५ लाख टन उर्वरकों (११.५ लाख टन नत्रजन) का उपयोग किया जाने लगा, और ऐसी आशा है कि १९६८-६९ में २८ लाख टन उर्वरक भूमि में प्रयुक्त किए जायेंगे।

१९५०-५१ तक कृषि नाशक औषधियों का उपयोग नगण्य था तथा अरबों रुपये के मूल्य की कृषि उपज कोड़ी व चूहों द्वारा नष्ट कर दी जाती थी। परन्तु १९६५-६६ तक १.८ करोड़ हैक्टर भूमि को आधुनिक पौध संरक्षण कार्यक्रम के अन्तर्गत लाया जा चुका था।

सबसे महत्वपूर्ण बात तो यह हुई है कि प्रति हैक्टर उपज (Yield) में पिछले वर्षों में काफी वृद्धि हुई है। १९४९-५० व १९६७-६८ के बीच खाद्यान्नों की प्रति हैक्टर उपज ३०% बढ़ी जबकि कुल कृषि उपज की वृद्धि २६.६% रही। ये सब तथ्य इस बात का प्रमाण प्रस्तुत करते हैं कि हमारी कृषि-नीति काफी सीमा तक सफल रही है।<sup>1</sup>

परन्तु कृषि नीति में जो परिवर्तन तृतीय योजना काल में हुए वे अपेक्षाकृत अधिक प्रभावपूर्ण सिद्ध हुए हैं। तृतीय योजना के प्रारम्भ से देश के विभिन्न भागों में गहन कृषि कार्यक्रम प्रारम्भ किए गए हैं। पिछले दो तीन वर्षों से ऊंची उपज वाले बीजों का उपयोग बढ़ाने का भी नारा दिया जा रहा है। वस्तुतः ऐसा अनुभव किया जा रहा है कि आज भारतीय कृषि "हरी क्रांति" (Green Revolution) के दौर में गुजर रही है और अब जरूरत इस बात की है कि इस हरी क्रांति का इष्टतम सीमा तक विस्तार किया जाय।

### गहन कृषि कार्यक्रम (पेंकेज प्रोग्राम)

द्वितीय पंचवर्षीय योजना काल में ही फाउन्डेशन के एक दल ने भारतीय खाद्य संकट के हल हेतु गहन कृषि कार्यक्रम अथवा पेंकेज प्रोग्राम अपनाने का सुझाव दिया था। १९६०-६१ में इस कार्यक्रम को सात जिलों में प्रारम्भ किया गया। तृतीय योजना के प्रारम्भ तक गहन कृषि कार्यक्रम ९ जिलों में लागू कर दिया गया था। तृतीय योजना के मध्य तक यह कार्यक्रम १५ जिलों में लागू किया जा चुका था।

परन्तु १९६४ में गहन जिला कार्यक्रम की अपेक्षा गहन-कृषि-क्षेत्रीय कार्यक्रम को प्राथमिकता देने का निर्णय किया गया। गहन-कृषि क्षेत्र के अन्तर्गत विस्तृत क्षेत्र में साधनों को पर्याप्त मात्रा में जुटाने की व्यवस्था की गई। गहन कृषि क्षेत्रीय कार्यक्रम निम्न प्रकार से प्रारम्भ किया गया

नाम फसल	प्रारम्भ किये गये जिलों की संख्या	प्रारम्भ किये गये खण्डों की संख्या
१. धान	७५	६४६
२. मोटे अनाज	५४	३५६
३. गेहूँ	३०	२००

गहन जिला तथा गहन क्षेत्रीय दोनों प्रकार के कार्यक्रमों में कुछ चुने हुए क्षेत्रों में परीक्षण के तौर पर विशिष्ट फसलों की खेती प्रारम्भ की जाती है। क्षेत्रों अथवा जिलों के चुनाव हेतु धार वास्तों का ध्यान रखना आवश्यक होता है

(अ) उस क्षेत्र विशेष में पर्याप्त वर्षा होती हो अथवा सिंचाई की पर्याप्त सुविधाएँ उपलब्ध हो।

(आ) उस क्षेत्र में प्राकृतिक प्रकोप कम से कम होते हैं। यानी, बाढ़ व मिट्टी के कटाव आदि की समस्याएँ न हों।

1. कृषि की सामान्य विकास दर तथा विशिष्ट फसलों के क्षेत्र, उत्पादन एवं उपज में वृद्धि दर के लिए भूमि के उपयोग तथा कृषि उत्पादन का अध्याय देखिए।

(इ) गांवों में ग्राम पंचायत तथा सहकारी संस्थाएँ आदि विद्यमान हों ताकि क्षेत्र के कृषकों में स्वस्थ नेतृत्व का विकास हो सके। तथा,

(ई) अल्पकाल में कृषि उत्पादन बढ़ा सकने की क्षमता विद्यमान हो।

क्षेत्र अथवा जिले का चुनाव करने के पश्चात् सरकार इस बात का प्रयास करती है कि विशिष्ट फसल के उन्नत बीज, उर्वरक, कुमिनाराक औषधिया तथा आवश्यक उपकरणों की व्यवस्था वहाँ कर दी जाय ताकि कृषक सुविधापूर्वक उत्पादन-प्रक्रिया को पूरा कर सकें।

उक्त कार्यक्रम अथवा पैकेज प्रोग्राम को तीन चरणों में बाँटा गया। प्रथम चरण में परीक्षण के तौर पर ७ जिलों में यह कार्यक्रम प्रारम्भ किया गया। द्वितीय चरण में गहन कृषि-क्षेत्रीय कार्यक्रम के रूप में ११४ जिलों में इसे अपनाया गया। तृतीय चरण के अन्तर्गत यह तय किया गया था कि अन्ततोगत्वा इस कार्यक्रम को सम्पूर्ण देश में लागू कर दिया जाएगा। कार्यक्रम की सफलता हेतु निम्न मान्यताएँ रखी गईं<sup>1</sup>

(अ) उत्तम बीज तथा रासायनिक उर्वरक जैसे दुर्लभ कृषि-साधनों का घुने हुए क्षेत्र में अधिक मात्रा में उपयोग किया जाएगा। (आ) उर्वरक की अधिक मात्रा से आनुपातिक प्रतिफल प्राप्त होगा। (इ) बढ़ते हुए प्रतिफल से उन कृषकों को भी प्रेरणा मिलेगी जो इस कार्यक्रम में राज्य द्वारा सम्मिलित नहीं किए गए हैं। (ई) उत्पादन बढ़ने से ग्रामीण अर्थव्यवस्था तथा अन्ततः समूची अर्थव्यवस्था पर स्वस्थ प्रभाव होगा।

ऐसी आशा प्रकट की गई कि गहन खेती प्रणाली देश को खाद्यान्न की दृष्टि से आत्म-निर्भर बना देगी।

तृतीय योजना की समाप्ति तक ८२ लाख हैक्टर क्षेत्र (कुल कृषि क्षेत्र का २%) पैकेज प्रोग्राम के अन्तर्गत लाया जा चुका था। परन्तु इस बीच तृतीय योजना की मध्यावधि रिपोर्ट प्रकाशित हुई जिससे यह ज्ञात हुआ कि जिस रूप में कृषि कार्यक्रमा में आमूल चूल परिवर्तन आवश्यक हैं और सीधे उपज देने वाली फसलों को प्राथमिकता मिलनी चाहिए, उच्च अनेक अर्थ-शास्त्रियों तथा विशेषज्ञों ने भी गहन कृषि क्षेत्रीय कार्यक्रमों तथा गहन कृषि जिला कार्यक्रमों की व्यवस्था को दोषपूर्ण बताना प्रारम्भ किया।<sup>2</sup>

राबर्टसन सैनी तथा शर्मा ने अपन लेखा<sup>3</sup> में बताया कि पैकेज प्रोग्राम सभी जिलों में मतोपप्रद ढंग से प्रगति नहीं कर सका है तथा केवल कुछ क्षेत्रों में कृषकों की अनुकूल प्रतिक्रिया दिखाई दी है। उन्होंने यह भी बताया कि पैकेज प्रोग्राम में सबसे महत्वपूर्ण घटक सिंचाई है, पर अनेक जिलों में इसकी मतोपजनक व्यवस्था नहीं हो सकी है। इसी प्रकार इन लेखों में यह भी बताया गया कि उर्वरकों का उपयोग जिस रूप में अपेक्षित था, उस रूप में नहीं हो सका और न ही इन क्षेत्रों में ऐसी संस्थाओं का विकास किया गया है जो कृषकों को पर्याप्त साख दे सकें।

मिन्हाम तथा श्रीनिवासन ने अपने एक लेख में बताया कि यदि सामान्य स्थिति में पुराने किस्म के बीज का उपयोग किया जाय तथा साधारण मात्रा में उर्वरकों को प्रयुक्त किया जाय तो भी उन्नत बीजों की अपेक्षा अधिक उपज प्राप्त हो सकती है। ये लेखक यहाँ इस बात को मानने को तैयार नहीं हैं कि अधिक उर्वरक से ही अधिक उपज मिलती है।<sup>4</sup> इनके मत में यह उर्वरक की किञ्चलखर्ची ही है।

1. Economic Times January, 22, 1967 "New Production Strategy in Indian Agriculture"
2. For Details See as 'Intensive Agricultural Approach under I. A. D. P.' Indian Journal of Agricultural Economic, Conference Number, October, 1966, article by S. M. Pathak and J. B. Singh
3. Economic and Political Weekly articles by Robertson, Sharma and Saini, Aug 27 and September 3, 1967
4. Yonja Jan 26, 1966

कुल मिलाकर पैकेज प्रोग्राम सैद्धान्तिक रूप से श्रेष्ठ होने पर भी व्यावहारिक रूप में पैकेज-प्रोग्राम के कृषक वर्ग को पूरी तरह प्रभावित नहीं कर सका है। इसका कारण सम्भवतः यही है कि जिस निष्ठा के साथ इसका श्रीगणेश किया गया था, उन्नी निष्ठा के साथ इसकी सफलता हेतु पूंठभूमि का निर्माण नहीं किया गया। सिचाई के साधन, उन्नत बीज तथा उर्वरक जैसे साधनों की पूर्ति पर्याप्त हो तथा कृषक के पास इनके उपयोग हेतु पूंजी हो (अथवा उसे इतनी साख मिल सके) तभी पैकेज प्रोग्राम से अपेक्षित लाभ मिल सकते हैं।

जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है, तृतीय योजना के मध्य से ही यह अनुभव किया जाने लगा था कि कृषि कार्यक्रमों की दिशा में परिवर्तन आवश्यक था। विशेष रूप से खाद्यान्नों की दृष्टि से देश को आत्म-निर्भर बनाने के लिए एक ऐसे व्यूह की रचना आवश्यक समझी गई जिसमें अल्पकाल में ही उत्पादन वृद्धि सम्भव हो सके। इसे नवीन कृषि-नीति (New Agricultural Strategy) के नाम से पुकारा जाता है।

सरकार की ओर से यह तर्क प्रस्तुत किया गया कि देश के विभिन्न अनुसन्धान तथा परीक्षण केन्द्रों में शीघ्र उपज देने वाले बीजों पर सफल परीक्षण किए जा चुके थे तथा इन बीजों का व्यापक स्तर पर उपयोग करना अधिक दुष्कर नहीं था।

### नई कृषि नीति की विशेषताएँ<sup>1</sup>

नई कृषि नीति की मुख्य विशेषता ऊँची उपज देने वाले बीजों को प्रयुक्त करना है। परन्तु इसके लिये उर्वरकों का उपयोग बहुत अधिक बढ़ाना जरूरी समझा गया है। संक्षेप में नई नीति के अन्तर्गत खाद्यान्नों की उपज तीन आधारभूत घटकों द्वारा निर्धारित की जाती है : ऊँची उपज वाले बीज, उर्वरक तथा सिचाई। हम इनमें से प्रत्येक घटक पर विस्तार से विचार प्रस्तुत करेंगे।

(१) ऊँची उपज वाले बीज<sup>2</sup>— नई नीति के अन्तर्गत चावल, गेहूँ, बाजरा, ज्वार तथा मक्का के लिए ऊँची उपज देने वाले बीजों की उपलब्धि बढ़ाई जाएगी। ये बीज (High Yielding Varieties) परम्परागत बीजों में कई मायनों में श्रेष्ठ होते हैं। उदाहरण के लिए चावल की अधिकांश भारतीय किस्में ओरिजा "सेतिवा" कुल की इण्डिका श्रेणी से सम्बद्ध हैं। इण्डिका श्रेणी के पौधे काफी लम्बे होते हैं जिससे मिट्टी अच्छी होने पर भी उर्वरकों का उपयोग लाभप्रद नहीं हो सकता। इस श्रेणी का एक दोष यह भी है कि विस्तृत खेती होने के कारण पौधों से प्राप्त धान में कैलोरी की मात्रा कम रहती है। इसका तीसरा दोष यह है कि अधिकांश इण्डिका श्रेणी के चावल केवल एक विसिष्ट मौसम (खरीफ—अगस्त-नवम्बर) में ही बोए जा सकते हैं। इनके अलावा पौधों की लम्बाई अधिक होने के कारण सूर्य की रोशनी निचली पत्तियों तक नहीं पहुँच पाती। अन्तिम कमी इन श्रेणियों में यह है कि इनमें कृमि नाशक औषधियों का उपयोग पौधों के रोग के निदान हेतु अधिक प्रभावपूर्ण नहीं होता। इन सब दोषों के कारण परम्परागत धान की प्रति हेक्टर उपज बहुत कम रहती है। करीब-करीब ये ही दोष परम्परागत गेहूँ तथा बाजरा, मक्का व ज्वार के पौधों में पाए जाते हैं।

उक्त फसलों के क्षेत्र में भारतीय कृषि-अनुसन्धान संस्था तथा भारतीय कृषि अनुसन्धान परिषद ने ड्वाफ किस्म के बीजों पर परीक्षण किए। इनके पौधों की लम्बाई कम होती है तथा वे दोष साधारणतया इनमें नहीं पाए जाते जो परम्परागत पौधों में होते हैं। इनके क्षेत्रों में उर्वरकों का पर्याप्त उपयोग भी संभव है और यही कारण है कि प्रति हेक्टर २२०० से २५०० किलोग्राम धान, १८०० से २००० किलोग्राम गेहूँ, ८०० से १००० किलोग्राम बाजरा, १२०० से

1. B. S. Minhas & T.N. Srinivasan. "New Agricultural Production Strategy" in Readings in Agricultural Development edited by A. M. Khusro (1968)
2. M. S. Swaminathan Scientific Implications of NYU Programme in the Economic & Political Weekly Annual Number 1969

१३०० किलोग्राम ज्वार तथा इतनी ही मक्का उन क्षेत्रों में उत्पन्न की जा सकी है जहाँ इन बीजों का प्रयोग वैज्ञानिक आधार पर किया गया है। यह उल्लेखनीय है कि परम्परागत बीजों से ६०० से ८०० किलोग्राम चावल, ५०० से ७०० किलोग्राम गेहूँ तथा ३०० से ४०० किलोग्राम ज्वार, बाजरा व मक्का प्रति हैक्टर प्राप्त हो पाता है।

पंजाब में, विशेषकर लुधियाना जिले में ४० से ४५ मन प्रति एकड़ (४००० किलोग्राम प्रति हैक्टर) बाजरा ऊँची उपज वाले बीजों से प्राप्त किया गया। गेहूँ के क्षेत्र में लुधियाना जिले का औसत ऊँची उपज के बीज वाले क्षेत्रों में सर्वाधिक रहा है। लगभग २९ मन प्रति एकड़ (लगभग ३००० किलोग्राम प्रति हैक्टर) गेहूँ वहाँ इन क्षेत्रों में प्राप्त किया गया जबकि मैक्सिको में जहाँ सर्वाधिक उपज अब तक मानी जाती थी, यह औसत अब तक २७.६ मन ही था।<sup>1</sup>

गेहूँ के क्षेत्र में मैक्सिकन श्रेणियाँ (सोनोरा-६४ तथा लरमा रोजो) कल्याण S २२७, PV-18 तथा चावल के क्षेत्र में ताइचुंग मेटिक्-१, ताइमान ३, ताइचुंग ६५ तथा काओस्युंग ६८ श्रेणियाँ काफी सफल रही हैं। मक्का, ज्वार तथा बाजरा में सकर किस्मों पर काफी सफल प्रयोग किए गए हैं।

१९६५ में भारतीय कृषि अनुसन्धान संस्था (IARI) ने लगभग ३०० प्रयोग कुपकों के खेतों में किए और उनका इतना अनुकूल प्रभाव हुआ कि १९६६ में S-६४ तथा लरमा रोजो श्रेणी के लगभग १८,००० टन बीज का मैक्सिको से आयात करना पड़ा। संक्षेप में अब हम इन सब श्रेणियों के बीजों के प्रयोग से होने वाले लाभों का विवरण प्रस्तुत करेंगे।

ऊँची उपज वाले बीजों के प्रयोग से लाभ :<sup>2</sup>

(१) जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है इन बीजों के उपयोग के साथ पर्याप्त मात्रा में उर्वरकों का उपयोग किया जाता है और फलस्वरूप पौधों का पूर्ण विकास होता है।

(२) पौधे आकार में छोटे होने हैं जिनमें खाद तथा पानी की खुराक वे आसानी से प्राप्त कर लेते हैं। यही नहीं, सूर्य की किरणों आसानी से पौधों की बडी तक पहुँच सकती हैं।

(३) ये पौधे कीड़ों से इतनी जल्दी प्रभावित नहीं होते, यदि पर्याप्त उर्वरक समय पर मिल जाए।

(४) सबसे बड़ी बात तो यह है कि इन बीजों के द्वारा मिट्टी की निष्क्रियता (Soil dormancy) समाप्त हो जाती है और फलस्वरूप फसल कटने के तुरन्त बाद दूसरी फसल बोई जा सकती है।

इन सबके फलस्वरूप उपज बहुत अधिक होती है और यही कारण है कि ये बीज देश के विभिन्न भागों में काफी लोकप्रिय सिद्ध हो रहे हैं।

(२) उर्वरक—सामान्यतः भारतीय कृषक रासायनिक खाद का उपयोग परम्परागत फसलों के लिए नहीं करते। परन्तु ऊँची उपज वाले बीजों से पर्याप्त उपज तभी मिल सकती है जबकि समय पर पर्याप्त मात्रा में उर्वरक प्रयुक्त कर दिए जाएँ। उर्वरकों की मात्रा मिट्टी की प्रकृति के अनुसार निर्धारित होती है परन्तु साधारणतया नाइट्रोजन (N) फॉस्फेट (P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>) तथा पोटैश (K<sub>2</sub>O) का मिश्रण इनमें अधिक उपयोग में आता है। गेहूँ व चावल के लिए ११२ किलोग्राम नाइट्रोजन तथा ५४ किलोग्राम फॉस्फेट प्रति हैक्टर की साधारणतया सिफारिश की जाती है। डा० स्वामिनाथन का दावा है कि पर्याप्त मात्रा में उर्वरकों का उपयोग करने पर १ करोड़ हैक्टर भूमि में १० करोड़ टन खाद्यान्न उत्पन्न किया जा सकता है। उन्होंने दिसम्बर १९६५ में फर्टीलाइजर एसोसिएशन ऑफ इण्डिया की राष्ट्रीय सेमिनार में एक शोध लेख प्रस्तुत करते हुए कहा

1 Agriculture in Punjab Ashok Thapar See Times of India, November 24 & 25, 1968.

2 See Swaminathan (Eco and Pol Weekly—op cit)

कि यदि प्रत्येक एकड़ के पीछे १०० पाँड नाइट्रोजन, ५० पाँड फॉस्फेट तथा ३० पाँड पोटाश का उपयोग किया जाय, तथा सिंचाई को सुविधाएँ उपलब्ध हों तो क्या में दो फसलें उत्पन्न की जा सकती हैं, तथा प्रति हैक्टर १० टन अनाज की प्राप्ति की जा सकती है।<sup>1</sup> वस्तुतः पिछले तीन चार वर्षों में भारत के विभिन्न भागों में उर्वरकों की माँग इसी कारण बढ़ी है कि इन क्षेत्रों में ऊँची उपज वाले बीजों का उपयोग व्यापक रूप से किया गया है।

(३) सिंचाई—गेहूँ तथा चावल के लिए पर्याप्त सिंचाई की व्यवस्था अथवा निश्चित वर्षा होने पर ही ऊँची उपज देने वाले बीजों का उपयोग लाभप्रद हो सकता है। सम्भव है पानी की समुचित मात्रा न मिलने पर पूरी फसल ही नष्ट हो जाय। मक्का के लिए भी पर्याप्त मात्रा में पानी की उपलब्धि होनी चाहिए, परन्तु उवार तथा बाजरे के संकर बीज साधारण वर्षा अथवा साधारणतया सिंचित क्षेत्रों में भी अच्छी उपज दे सकते हैं।

परन्तु विभिन्न परीक्षणों<sup>2</sup> में यह सिद्ध हो चुका है कि ऊँची उपज वाले बीज कम वर्षा वाले इलाकों में भी सफल हो सकते हैं। वर्षा के समय ऐसे क्षेत्रों में नमी को सुरक्षित (Conservation of Moisture) रख लिया जाता है। ऐसे क्षेत्रों में खाद का उपयोग भी नए ढंग से ही किया जाना चाहिए। यूरिया की खाद का फॉस्फोरस अथवा हैलीकोप्टरो द्वारा छिड़काव इन क्षेत्रों में अधिक मितव्ययतापूर्ण होता है।

इस प्रकार उन्नत बीज उर्वरक तथा पर्याप्त पानी के द्वारा ही उपज में अपेक्षित वृद्धि की जा सकती है।

### नवीन नीति की सफलताएँ तथा भावी कार्यक्रम<sup>3</sup>

राष्ट्रीय स्तर पर नई कृषि नीति पर केवल १९६३ से ही अमल किया जाने लगा है। निम्न तालिका यह स्पष्ट करती है कि १९६६-६७ एवं १९६७-६८ में ऊँची उपज वाले बीजों का उपयोग कितने क्षेत्रों में किया गया

	(क्षेत्र हजार हैक्टर में)		
	१९६६-६७	१९६७-६८	१९६८-६९ (तक्य)
चावल	८८७ *	१७८४	३४४०
उवार	१९०	५९९	१०१२
बाजरा	५९	४२०	१०१२
मक्का	२०७	२८६	१०१२
कुल खरीफ की फसलें	१३०३	३०९२	६४७६
गेहूँ	५४०	२९४२	२०२३
कुल साद्यान्	१८८३	६०३४	८४९९

1. See B S Minhas & T N. Srinivasan—op. cit P. 174

यदि एक किलो नत्रजन का उपयोग चावल की मैती में किया जाय तो २० किलो अतिरिक्त फसल प्राप्त होती है। गन्ने का अतिरिक्त प्रतिफल १७७ किलोग्राम तथा गेहूँ का ११३ से १६२ किलोग्राम होता है। See Crop Response to Fertilizer use by T. R. Chaddha (Economic Times 10-3-69)

2. See article by M S. Swaminathan in the Eastern Economist, Annual Number, 1969

3. (a) Economic & Political Weekly, March 29, 1969 (Article—The New Agricultural Strategy: Its contribution to 1967-68 Production by Ralpt W. Connings Jr. and S. K Ray)

(b) Eastern Economist Annual Number—1969

इस प्रकार १९६६-६७ व १९६७-६८ के बीच ही ऊँची उपज देने वाले बीजों का क्षेत्र ३५ गुना हो गया तथा १९६८-६९ तक यह १९६६-६७ की अपेक्षा ४१ गुने से अधिक हो जाने की आशा है।

अनुमान है कि मार्च १९६८ तक चावल के कुल क्षेत्र का लगभग ६५%, गेहूँ के क्षेत्र का लगभग ८५% तथा ज्वार, बाजरा व मक्का के क्षेत्र का १५% इन फसलों के अन्तर्गत आ चुका था। उस वर्ष (१९६७-६८) २० लाख टन चावल, ७४ लाख टन ज्वार, ३१ लाख टन बाजरा, ४५ लाख टन मक्का तथा ४२३ लाख टन गेहूँ (कुल ७७३ लाख टन खाद्यान्न) इन कार्यक्रमों के अन्तर्गत प्राप्त हुए। इस प्रकार १९६७-६८ में इस कार्यक्रम के अन्तर्गत कुल कृषि क्षेत्र (१२१५ करोड़ हैक्टर) का ५% था, और कुल खाद्यान्नों की उपज का उस वर्ष ८५% इन क्षेत्रों से प्राप्त हुआ। १९६८-६९ में अनुमानतः ८५ लाख हैक्टर भूमि पर ये कार्यक्रम लागू किए गए तथा इनसे ६० से ९२ लाख टन खाद्यान्न प्राप्त हुआ।<sup>1</sup> कर्तव्य तथा रे का तर्क है कि यह ऊँची उपज वाले बीजों के व्यापक उपयोग का ही परिणाम था कि १९६७-६८ में ६५ करोड़ टन खाद्यान्न का उत्पादन हुआ। क्योंकि १९६४-६५ में इससे बेहतर प्राकृतिक वातावरण (वर्षा आदि) होने पर भी ९-२ करोड़ टन ही खाद्यान्न उत्पन्न हो सका था।

१९६७-६८ में उक्त कार्यक्रमों के अन्तर्गत तमिल नाडु (मद्रास), आन्ध्र प्रदेश तथा बिहार में चावल तथा पंजाब एवं उत्तर प्रदेश में गेहूँ की उपज बढ़ाने के लिए विशेष रूप से प्रयास किए गये हैं। दूसरी ओर ज्वार, बाजरा तथा मक्का की सकर किस्मों का उपयोग कम वर्षा वाले राज्यों में लगभग समान स्तर पर किया गया। अधिकांश राज्यों में ऊँची उपज वाले (High Yielding Varieties) बीजों की उपलब्धि बढ़ाने हेतु राज्य सरकारों की ओर से या तो बीज-फार्म वृहत् स्तर पर प्रारम्भ कर दिए गए हैं अथवा इनके लिए निजी क्षेत्र के कृषकों को सुविधाएँ दी जा रही हैं।

मुरतगढ तथा जंतसर के अतिरिक्त उड़ीसा में केन्द्रीय सरकार की ओर से बीज फार्म प्रारम्भ किए गए हैं। दो बीज-फार्म केन्द्रीय सरकार द्वारा ही हरियाणा व पंजाब में शीघ्र प्रारम्भ किए जाएंगे। सरकार का विचार है कि शीघ्र उपज देने वाले बीजों का उपयोग बढ़ाकर दो या अधिक फसलों अधिकाधिक क्षेत्रों में उत्पन्न की जानी चाहिए। तीन या इनसे अधिक फसलों के अन्तर्गत १९६७-६८ में ३० लाख हैक्टर क्षेत्र था जो १९६८-६९ में ६१ लाख हैक्टर तक बढ़ने की आशा है।

इस प्रकार देश के विभिन्न भागों में एक ही क्रान्ति का सूत्रपात हो चुका है। इसी से आशान्वित होकर योजना आयोग ने चौथी पंचवर्षीय योजना की समाप्ति तक ऊँची उपज वाले बीजों के क्षेत्र को लगभग ६ करोड़ एकड़ (२४१ करोड़ हैक्टर) तक बढ़ाने का लक्ष्य रखा है जिससे अनुमानतः ३५ करोड़ टन अतिरिक्त खाद्यान्न प्राप्त होने की आशा है। इसमें से २५ करोड़ एकड़ क्षेत्र में चावल, १५ करोड़ एकड़ क्षेत्र में गेहूँ, तथा २ करोड़ एकड़ क्षेत्र में ज्वार, बाजरा व मक्का की खेती की जाएगी। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि १९६८-६९ में इस कार्यक्रम के अन्तर्गत ८५ लाख हैक्टर क्षेत्र ही था। इस प्रकार उक्त क्षेत्र को ५ वर्ष के भीतर तीन गुना करने का संकल्प किया गया है।<sup>2</sup>

परन्तु अर्थशास्त्री तथा कृषि-विशेषज्ञ दोनों इस दिशा में सरकार के समान ही आशावादी नहीं हैं। डा. वी. बी. भट्ट ने कुछ समय पूर्व अपने एक लेख में बताया कि १९५०-५१ में १९६७-६८ तक कृषि उत्पादन में जो भी वृद्धि हुई है उसमें क्षेत्र-वृद्धि का उपज-वृद्धि (rise in productivity) की अपेक्षा अधिक योगदान रहा है। आने वाले वर्षों में हमारे लिए कृषि-क्षेत्र को बढ़ाना सम्भव नहीं होगा जबकि नए बीजों के बल पर उपज को बढ़ाना भी एक सीमा के बाद सम्भव नहीं हो सकता। उनके मतानुसार चतुर्थ पंचवर्षीय योजना काल में नई कृषि-नीति की अपेक्षित सफलता अग्रलिखित मान्यताओं पर निर्भर होगी<sup>3</sup>

1. R R Vaish How High Yielding Varieties are new Varieties of seeds. — Economic Times Jan 1969
2. Economic Times Jan 17 1969
3. V V Bhatt: Agriculture in the Fourth Plan—Feasible Growth rate in Economic and Political Weekly, October 26, 1968

(१) ऊँची उपज वाले बीजों का क्षेत्र आशानुसार (६ करोड़ एकड़ तक) बढ़ जाएगा ।  
 (२) उन क्षेत्रों में, जहाँ ऊँची उपज वाले बीजों का उपयोग किया जाता है, प्रकृति अनुकूल रहेगी ।  
 (३) नई प्राविधियों के प्रति कृषक अल्पकाल में ही अनुकूल प्रतिक्रिया प्रदर्शित करेंगे । परन्तु इन मान्यताओं के विषय में डा० भट्ट अधिक आश्वस्त नहीं हैं । वे यह वक्तव्य हैं कि प्रकृति की अनुकूलता भारत जैसे देश में ऐतिहासिक संदर्भ में ही मान्य होनी चाहिए । नई प्राविधियों के प्रति कृषक का दृष्टिकोण अल्पकाल में नहीं बदल सकता और इसलिए, ६ करोड़ एकड़ का लक्ष्य शायद ही पूरा हो सके ।

शिथिल मान्यताओं के अतिरिक्त नई नीति की सफलता में इसलिए भी सन्देह व्यक्त किया जाता है कि यह नीति उर्वरकों के प्रयोग पर बहुत अधिक बल देती है, जबकि इस दिशा में हमारे समक्ष अनेक सीमाएँ (limitations) हैं । प्रथम तो उर्वरकों की पूर्ति हमारे देश में बहुत कम है और विदेशों से निरन्तर उर्वरकों का आयात करने हेतु हमारे पास पर्याप्त विदेशी विनिमय नहीं है । गुजरात का मीठापुर प्रजिक्ट आदि पर अभी कोई निर्णय नहीं लिया गया है और साधनों के अभाव में अन्य परियोजनाएँ भी अनिश्चित स्थिति में हैं । उदाहरण के लिए १९६७-६८ में ११.५ लाख टन नत्रजन, ४ लाख टन फास्फेट तथा २ लाख टन पोटैश का देश में उपयोग हुआ जबकि इनका उत्पादन कुल मिलाकर ६ लाख टन ही था । १९७३-७४ तक नत्रजन की मांग ३७ लाख टन, फास्फेट की १७.३५ लाख टन तथा पोटैश की मांग ११ लाख टन तक बढ़ने की आशा है क्योंकि हम ऊँची उपज वाले बीजों का क्षेत्र ६ करोड़ एकड़ तक बढ़ाना चाहते हैं । उर्वरकों का उत्पादन १९७३-७४ तक ६ लाख टन से ६५.३ लाख टन बढ़ जाएगा यह तो कल्पनातीत है ही, इसका एक तिहाई भी देश में तैयार हो जाए तो पर्याप्त मानना चाहिए । जहाँ तक आयात का प्रश्न है, १९६७-६८ में हमने १३.४ करोड़ रुपए के उर्वरक बाहर से मँगाए थे, जबकि चतुर्थ योजना के लक्ष्यों की पूर्ति हेतु हमें लगभग ४५० करोड़ रुपए के विदेशी विनिमय की आवश्यकता होगी (जबकि देश में २४ लाख टन उर्वरक उत्पन्न किए जाएँ ।)

तीसरा सन्देह मिर्चाई के विषय में प्रकट किया जाता है । विशेषतया गेहूँ के सन्दर्भ में कुल क्षेत्र का केवल ३०% सिंचित क्षेत्र है । नमी को सुरक्षित रखने की प्राविधि अभी तक कृषक को ज्ञात नहीं है । अस्तु, मिर्चाई के साधनों के अभाव में ऊँची उपज वाला क्षेत्र अपेक्षित सीमा तक नहीं बढ़ सकेगा ।

मिन्हास तथा श्रीनिवासन् ने बताया है कि उर्वरकों का उपयोग तथा उससे संभाव्य उत्पादन की वृद्धि के आँकड़े सीमित अनुभवों पर ही आधारित हैं । कोई भी फसल विशेष पर उर्वरकों का प्रभाव कितना अनुकूल है यह निरन्तर उपयोग के पश्चात् ही कहा जा सकता है । विशेषतया गेहूँ के विषय में वे यह बताते हैं कि परम्परागत किस्में सिंचित क्षेत्र में सामान्य उर्वरक की खुराक के बाद नई किस्मों से अधिक उपज दे सकती है ।<sup>1</sup> फिर उर्वरकों के उपयोग में काश्तकारों के अधिकारों की सुरक्षा भी एक समस्या है । बटाई या साझेदारी की व्यवस्था के कारण काश्तकार उपज अधिक बढ़ाने में अधिक रुचि अनुभव नहीं कर सकता ।

उर्वरकों के प्रयोग में एक बाधा यह भी हो सकती है कि इनकी पूर्ति तथा मांग के बीच सामंजस्य न होने के कारण कृषकों को बहुधा काला बाजार में उर्वरक खरीदने पड़ते हैं । फल-स्वरूप उर्वरकों के उपयोग से कृषक को अपेक्षित लाभ नहीं हो सकता । एक बाधा यह भी है कि उर्वरकों के लिए कृषक को भुगतान मुद्रा में करना पड़ता है । तरल पूँजी की उपलब्धि पर्याप्त मात्रा में उसके स्वयं के साधनों से नहीं हो सकती । इसी प्रकार बीज के लिए भी उसे मुद्रा में भुगतान करना होता है । जब तक महकारी मस्याओं या अन्य स्रोतों का पर्याप्त विकास नहीं हो जाय, वित्तीय साधनों के अभाव में हरो कर्तव्य का विस्तार अधिक नहीं हो सकेगा ।

डा० स्वामिनाथन ने भी यह स्वीकार किया है कि ड्वार्फ किस्म का धान कीड़ों में विशेष रूप से बैक्टीरियल बीमारियों से जल्दी प्रभावित हो जाता है । लेकिन अब इस दोष को दूर करने के सफल प्रयोग किए जा चुके हैं । इस चावल की क्वालिटी तथा स्वाद भी परम्परागत



चावल की अपेक्षा अच्छा नहीं होता। यही अनुभव गेहूँ की मैक्सीकन किस्मों तथा सकर बाजरा, मक्का एवं ज्वार के लिए भी बताया गया है। परिणामस्वरूप इन किस्मों के अनाज का मूल्य कृषक को परम्परागत अनाज की अपेक्षा कम प्राप्त होता है। चूँकि बहुत से कृषक इन बीजों का उपयोग नहीं इन से नहीं कर पाते (प्राविधिक ज्ञान के अभाव में) उन्हें उपज की वृद्धि भी अपेक्षाकृत कम प्राप्त होती है। उपज की अपेक्षित वृद्धि का न होना और दूसरी ओर मूल्य कम मिलना, ये दोनों बातें ऊँची उपज वाले बीजों के लिए प्रतिकूल वातावरण बनाने की पर्याप्त है।

इन कार्यों के लिए देशों की वर्तमान भूमि-व्यवस्था भी एक बाधा उपस्थित करती है। जैसा कि हम जानते हैं, लगभग ७५% कृषकों के पास ५ एकड़ से कम जोत है। जोत छोटी होने के कारण इच्छा तथा रचि होने पर भी कृषक नई किस्म के बीजों का उपयोग नहीं कर सकता।

फिर भारत जैसे समाजवादी देश में नवीन कृषि नीति आय के केन्द्रीयकरण को प्रोत्साहन देगी। क्योंकि नवीन नीति केवल उन्हीं क्षेत्रों में लागू की जाएगी जहाँ के किसान साधन जुटाने की स्थिति में है। पंजाब का किसान पहले से ही केरल या आसाम के कृषक की अपेक्षा अधिक सम्पन्न है। नई नीति इन क्षेत्रीय विषमता को और अधिक बढ़ावा देगी। इसी प्रकार एक ही क्षेत्र में भी सम्पन्न कृषक और सम्पन्न होते जाएँगे।

इन बाधाओं के कारण ही नई नीति का प्रसार पिछले वर्षों में आशानुसार नहीं हो सका। १९६६-६७ में क्रमशः २८६ लाख हेक्टर क्षेत्र में ये कार्यक्रम लागू करने का लक्ष्य था, परन्तु वर्षों की कमी के कारण केवल १८८ लाख हेक्टर में ही ये कार्यक्रम लागू किए जा सके। १९६७-६८ में भी लक्ष्य से कुछ कम क्षेत्र में ये कार्यक्रम लागू किए गए और वह भी १३४ करोड़ रुपये का विदेशी विनिमय उर्वरकों पर व्यय करने के वाद सम्भव हुआ।

**निष्कर्ष**—परन्तु एक दृढ़ निश्चय प्रशासन व्यवस्था में इन सब बाधाओं को दूर करना कठिन होने पर भी असम्भव नहीं है। हमें यदि खाद्यान्न की दृष्टि से देश को आत्म-निर्भर बनाना है तो सव्यगत परिवर्तन करना जरूरी होगा। यदि नई नीति आर्थिक विषमता बढ़ाने के साथ-साथ उत्पादन बढ़ाने में सहायक होती है तो हमें कुछ दिनों के लिए समाजवाद के आदर्श को छोड़ना होगा। कृषकों के दृष्टिकोण को बदलने के लिए प्रसार व्यवस्था में भी आमूल चूल सुधार करने होंगे। कुछ मिलाकर कृषि के विकास हेतु हरी क्रान्ति को सफल बनाने के अतिरिक्त हमारे समक्ष और कोई विकल्प नहीं है।

## ग्रामीण साख (Rural Credit)

### ग्रामीण साख का महत्त्व

प्रारम्भिक :

एक पुरानी भारतीय कहावत के अनुसार कृषक के लिए वही गाँव उपयुक्त है जहाँ जरूरत के समय उधार देने के लिए एक साहूकार, शारीरिक व्याधियों के उपचार हेतु एक वैद्य, मंत्रोच्चारण द्वारा आत्मा की शुद्धि करने वाला एक ब्राह्मण पुजारी तथा सदैव भरा रहने वाला एक तालाब विद्यमान हो।<sup>1</sup> इस कहावत से इस तथ्य की पुष्टि हो जाती है कि बहुत पहले से ही भारत में कृषि-कार्यों के लिए साख के महत्त्व को स्वीकार किया जाता रहा है।

ग्रामीण साख सर्वेक्षण (Rural Credit Survey) में कहा गया है कि "साख कृषि को उनी प्रकार सहायता पहुँचाती है जिस प्रकार फाँसी पर लटकते हुए व्यक्ति को जत्ताद की रस्ती।"

प्रो० किंडलबर्जर कृषि-क्षेत्र में पूँजी अथवा साख के महत्त्व को एक दूसरे ही ढंग में प्रस्तुत करते हैं। उनके कथनानुसार, "बढ़ती हुई जनसंख्या के लिए अधिक उत्पादन की आवश्यकता होती है। अधिक उत्पादन के लिए अधिक पूँजी (साख) की आवश्यकता होना स्वाभाविक है क्योंकि भूमि के क्षेत्र को बढ़ाना सम्भव नहीं है।"<sup>2</sup> उपरोक्त कथन से इस तथ्य की पुष्टि हो जाती है कि कृषि के विकास हेतु वित्त, साख अथवा पूँजी की व्यवस्था का होना भी अनिवार्य है। भारत में अधिकांश कृषकों के पास पर्याप्त पूँजी नहीं है और इसलिए उन्हें अन्य व्यक्तियों अथवा संस्थाओं पर साख की पूर्ति हेतु निर्भर रहना पड़ता है। प्रस्तुत अध्याय में ग्रामीण साख की व्यवस्था तथा तत्सम्बन्धी समस्याओं का ही विवरण प्रस्तुत किया गया है।

### ग्रामीण साख का श्रेणीकरण

ग्रामीण साख को अनेक श्रेणियों में विभाजित किया जाता है। मोटे तौर पर ये श्रेणियाँ इस प्रकार हैं (१) प्रयोजन के अनुसार, (२) अवधि के अनुसार, (३) जमानत के अनुसार, तथा (४) पूर्ति के स्रोतों के अनुसार।

1. All India Rural Credit Survey Report, Vol II, p. 151

2. "Credit supports the farmer as the hang; man's rope supports the hanged."

3. Kindelberger—Economic Development, P. 35

(१) प्रयोजन के अनुसार—इसमें यह देखा जाता है कि ग्रामीण जनता, विशेष रूप से कृषकों को किस उद्देश्य की पूर्ति हेतु साख की आवश्यकता है, उत्पादक कार्यों हेतु अथवा उपभोग हेतु। उत्पादक कार्यों को पुनः निम्न श्रेणियों में विभाजित किया जाता है :

(अ) पूँजीगत व्यय हेतु—(i) भूमि खरीदने हेतु (ii) कुए के निर्माण हेतु, (iii) भारी कृषि यन्त्र जैसे ट्रैक्टर आदि की खरीद हेतु, (iv) कृषि उपकरण एवं पम्प सैट के लिए (v) खेत पर मकान बनवाने के लिए तथा (vi) बैलो व गाड़ी की खरीद हेतु।

(आ) चालू व्यय हेतु (i) बीज, खाद तथा कृमिनाशक औषधियों की खरीद के लिए, (ii) मजदूरी का भुगतान, (iii) भूमि को ठीक करने के लिए (iv) कुए, कृषि, यन्त्र, उपकरणों या गाड़ी की मरम्मत हेतु। (v) गाड़ी की मरम्मत हेतु।

(इ) अन्य व्यावसायिक खर्चें।

अनुत्पादक कार्यों के लिए कृषक जो ऋण लेते हैं वे इस प्रकार हैं

(अ) उपभोग हेतु (आ) पर्व त्योहारों के लिए, (इ) मृत्यु भोज, विवाह, मुडन आदि प्रथाओं के लिए, (ई) तीर्थयात्रा के लिए (उ) बच्चों की शिक्षा व चिकित्सा के लिए, (ऊ) मुकदमे-वाजी हेतु।

जैसा कि पिछले अध्यायों में बतलाया जा चुका है भारत के अधिकांश कृषक निर्धन हैं और उनमें से बहुतों को कृषि व्यवसाय से जीने योग्य आय भी नहीं मिल पाती। यही कारण है कि यहाँ अधिकांश कृषि साख अनुत्पादक कार्यों के लिए ही ली जाती है।

ग्रामीण साख सर्वेक्षण ने १९५१-५२ के लिए कृषकों द्वारा विभिन्न प्रयोजनों हेतु लिए गए ऋणों की विस्तार से समीक्षा प्रस्तुत की थी।

सर्वेक्षण के अनुसार सभी ग्रामीण परिवारों ने लगभग ७५० करोड़ रुपए के ऋण १९५१-५२ में लिए। इनमें से २८% ऋण पूँजीगत व्यय हेतु तथा ५०% उपभोग या पारिवारिक व्यय के लिए लिया गया। कृषकों ने कुल ऋण का ३२% पूँजीगत व्यय के लिए तथा १०% चालू खर्चों को पूरा करने के लिए प्राप्त किया। गौर कृषकों द्वारा लिये गए ऋण का ७०% पारिवारिक खर्चों के लिए था जब कि कृषकों के सर्धर्भ में यह अनुपात ४७% पाया गया था। कुल मिलाकर यह कहा जा सकता है कि १९५१-५२ में कृषकों ने जितने ऋण लिये उसका आधे से अधिक भाग उत्पादक कार्यों के लिए प्राप्त नहीं किया गया।

१९६१-६२ में रिजर्व बैंक की एक और समिति ने ग्रामीण ऋण एवं विनियोग सर्वेक्षण आयोजित किया। इस सर्वेक्षण के अनुसार १९६१-६२ में ग्रामीण क्षेत्रों में १०३४ करोड़ रुपए के ऋण लिए गए। अन्य शब्दों में ग्रामीण साख की वार्षिक आवश्यकता १९५१-५२ व १९६१-६२ के बीच ७५० करोड़ रुपए से बढ़कर १०३४ करोड़ रुपए (वृद्धि ३८%) हो गई। विभिन्न प्रयोजनों के लिए कृषकों द्वारा लिए गए ऋणों का अनुपात इस प्रकार रहा था।<sup>1</sup>

ऋण का प्रयोजन	कृषक	सभी ग्रामीण परिवार
खेत पर पूँजीगत व्यय	२२१	१९५
खेत पर चालू व्यय	१३५	११५
अन्य व्यावसायिक पूँजीगत व्यय	१२	१३
अन्य व्यावसायिक चालू व्यय	५५	१०३
घरेलू खर्चें	४६६	४७०
पुराने ऋणों का भुगतान	५८	५५
अन्य	७३	४९
	<hr/>	<hr/>
	१०००	१०००
	<hr/>	<hr/>

इस प्रकार १९५१-५२ व १९६१-६२ के बीच कृषकों द्वारा पारिवारिक खर्चों के लिए प्राप्त ऋण ४७% के लगभग ही रहा। यदि उत्पादक ऋणों का अनुपात देखा जाय तो कृषकों ने जहाँ १९५१-५२ में ४७% ऋण उत्पादक कार्यों के लिए प्राप्त किए थे, १९६१-६२ में यह अनुपात घटकर ४२% रह गया। स्पष्ट है ग्रामीण साख, विशेष रूप से कृषि साख का आधे से अधिक भाग आज भी अनुत्पादक कार्यों के लिए प्राप्त किया जाता है।

(२) अवधि के अनुसार—अवधि के आधार पर जो ऋण लिए जाते हैं उन्हें तीन रूप में प्रस्तुत किया जाता है

(अ) अल्पकालीन ऋण—ये ऋण १५ महीने तक के लिए प्राप्त किए जाते हैं। पिछले ४-५ वर्षों से फसली ऋण (Crop Loan) की जो व्यवस्था देश के विभिन्न राज्यों में की जा रही है उसके अनुसार ६ माह तक और किन्हीं राज्यों में १ वर्ष तक इन गुणों की अवधि रखी गई है। साधारणतया ये ऋण बीज, खाद, उर्वरकों या कृषि के चासू व्यय जैसे मजदूरी आदि के भुगतान हेतु प्राप्त किए जाते हैं। फसली ऋण के अन्तर्गत उपभोग की जरूरतों के लिए भी अल्पकालीन ऋण ही प्राप्त किए जाते हैं।

(आ) मध्यकालीन ऋण—इन ऋणों की अवधि १ वर्ष से लेकर ५ वर्ष तक की होती है। साधारणतया बैलो या पम्प सैट की खरीद हेतु ये ऋण कृषकों द्वारा लिए जाते हैं।

(इ) दीर्घकालीन ऋण—५ वर्ष से अधिक की अवधि हेतु लिए जाने वाले ऋण दीर्घकालीन ऋण कहलाते हैं। साधारणतया दीर्घकालीन ऋण भूमि, ट्रैक्टर या किसी बड़ी रकम के वित्तियोग हेतु प्राप्त किए जाते हैं जिसका भुगतान कृषक एक या दो फसलों से प्राप्त आय से ही नहीं कर सकता और जिसके लिए किश्तों में भुगतान करना ही सुविधापूर्ण रहता है।

१९६६-६७ में लिए गए कृषि-ऋणों की कुल राशि ९५३ करोड़ रुपए अनुमानित की गई थी जिसमें से ७७% से अधिक ऋण अल्पकालीन, ९% ऋण मध्यकालीन तथा शेष ऋण दीर्घकालीन ऋण थे।<sup>1</sup>

(३) जमानत के अनुसार ऋण—जमानत के अनुसार ऋणों की समीक्षा इस कारण महत्वपूर्ण है कि ऋणदाता किस सीमा तक ऋणों की वापसी के प्रति आश्वस्त है, इसका निर्धारण इसी से होता है। दूसरी बात यह भी है कि जमानत सुरक्षित एवं ठोस होने पर ऋण लेने वाला उसका उपयोग विवेकपूर्वक करने का प्रयास करता है। ग्रामीण साख के लिए इसीलिए इस बात पर समय-समय पर जोर दिया गया है कि भारत में कृषकों की स्थिति बहुत पुष्ट नहीं है और इस कारण ऋणदाता अपने मूलधन व व्याज की वापसी के लिए बहुत अधिक आश्वस्त नहीं रहता। एम० लुई ने पर्याप्त सुरक्षा या जमानत को ठोस कृषि साख व्यवस्था की एक आवश्यक शर्त बताया है।<sup>2</sup>

जैसा कि ऊपर कहा गया है, भारतीय कृषक की आर्थिक स्थिति बहुत ठोस नहीं है और यही कारण है कि अधिकांश ऋण ऋणदाता तथा ऋणी के आपसी सम्बन्धों के आधार पर ही दिये जाते हैं। वस्तुतः भारत में कृषकों के पास जमानत देने के लिए पर्याप्त पाठने ही नहीं है। १९६१-६२ में दिए गए १०१४ करोड़ रुपयों में से (कुल ग्रामीण साख) ७८% निजी जमानत पर दिए गए थे। ८% ऋण स्थायी सम्पत्ति के आधार पर तथा ४% ऋण ऋणदाता की सम्पत्ति पर पहले दाने (First Charge) के आधार पर दिए गए थे। तृतीय पक्ष की जमानत पर ६३% ऋण तथा फसल की जमानत पर १% से भी कम ऋण प्राप्त किए गए।<sup>3</sup> परन्तु राजस्थान व जम्मू तथा कश्मीर में ९३% से अधिक अनुपात व्यक्तिगत सुरक्षा पर दिए गए। उड़ीसा, बिहार, पंजाब, पश्चिमी बंगाल व मध्यप्रदेश में व्यक्तिगत जमानत पर कुल ऋणों का ८०% से अधिक भाग प्राप्त किया गया।

1. M. R. Bhide . Role of Commercial Banks in Agricultural Finance (article in Khadi Gramodyog. Oct 1968)
2. M. Louis Report on Systems of Agricultural Credit and Insurance (1938) p. 35
3. R. B I Bulletin op. cit

(४) पूर्ति के स्रोत के आधार पर ऋण—पूर्ति के स्रोत का विश्लेषण इसलिए किया जाता है कि इससे ऋणदाता द्वारा सम्भावित शोषण का अनुमान किया जा सकता है। शाइलॉक ने जिस रूप में साहूकार का चित्रण प्रस्तुत किया है उससे शोषण का वीभत्स रूप हमारे सामने उभर आता है। यही कारण है कि उत्पादक, विद्यारूप से कृषि कार्यों के लिए प्राप्त किए जाने वाले ऋणों का सस्थागत होना आवश्यक माना जाता है। सस्थाएँ कृषक का शोषण नहीं करती जबकि साहूकार उसी उद्देश्य को लेकर काश्तकार को ऋण देता है। शोषण के अभाव के अतिरिक्त सस्थागत ऋणों पर व्याज की दर भी कम होता है और उनके द्वारा दिए जाने वाले ऋण साधारणतया उत्पादक कार्यों के लिए ही होते हैं।

भारत में ग्रामीण साख की पूर्ति हेतु जो सस्थाएँ कार्यशील हैं वे इस प्रकार हैं

(१) सरकार (२) सहकारी सस्थाएँ, तथा (३) व्यापारी बैंक।

व्यक्तिगत स्रोत इस प्रकार हैं—(१) साहूकार, इनमें पेशेवर तथा कृषक-साहूकार दोनों शामिल हैं (२) जमींदार, (३) व्यापारी तथा आर्द्धति (४) रिश्तेदार, व (५) अन्य।

१९५१-५२ में ग्रामीण साख सर्वेक्षण ने बताया था कि ९३% से अधिक ऋण व्यक्तिगत स्रोतों से प्राप्त होते हैं। इनमें से उस वर्ष लगभग ७०% ऋण साहूकारों ने दिए थे और १४% ऋण कृषकों के रिश्तेदारों ने दिए थे। १९५१-५२ तथा १९६१-६२ में ग्रामीण ऋण तथा विनियोग सर्वेक्षण में विभिन्न स्रोतों का अनुपात इस प्रकार पाया गया

#### ग्रामीण साख की पूर्ति (१९६१-६२ व १९५१-५२)

स्रोत	कुल प्राप्त ऋण का प्रतिशत	
	(१९६१-६२)	(१९५१-५२)
सरकार	२६	३३
सहकारी सस्थाएँ	१५५	३१
व्यापारी बैंक	०६	०९
जमींदार	०६	१५
कृषक साहूकार	३६०	२४९
पेशेवर साहूकार	१३२	४४८
व्यापारी व आर्द्धति	८८	५५
रिश्तेदार	८८	१४२
अन्य	१३९	१८
	१०००	१०००

इस प्रकार १० वर्ष की अवधि में सहकारी सस्थाओं द्वारा दिए जाने वाले ऋणों के अनुपात में काफी अधिक वृद्धि हुई है। कुल मिलाकर सस्थागत ऋणों का अनुपात इस अवधि में ७३% से बढ़कर १८७% हो गया। अब हम विभिन्न स्रोतों में से प्रत्येक का विस्तार में विश्लेषण करेंगे।

#### १ साहूकार अथवा महाजन

यह ऊपर बताया जा चुका है कि भारतीय कृषकों की आवश्यकताओं की पूर्ति साहूकार अथवा महाजनों द्वारा ही की जाती है। लेकिन बहुत प्राचीन काल से ही महाजन की स्थिति इतनी अधिक महत्वपूर्ण रही हो ऐसी बात नहीं है। अंग्रेजों के आगमन से पूर्व महाजन कभी-कभी ही कृषकों को ऋण देते थे। यद्यपि इनकी उपस्थिति अनिवाय मानी जाती थी, क्योंकि वे सफट वे समय कृषकों की मदद करते थे, फिर भी कृषकों को बार बार इनसे ऋण लेने की आवश्यकता नहीं पड़ती थी। डॉ० देसाई ने बताया है कि उस समय (अनुमानतः १६वीं-१७वीं शताब्दी में) महाजनों द्वारा लिए जाने वाले व्याज की दरों का पचायतों द्वारा निर्धारण किया जाता था।<sup>१</sup>

लेकिन १७९३ में जब स्थायी बन्दोबस्त प्रारम्भ हुआ तथा मुद्रा के रूप में धीरे-धीरे लगान लिया जाने लगा तो लगान के भुगतान हेतु कृषकों को उधार अधिक लेना पड़ा। इसके अतिरिक्त १९वीं शताब्दी में अकालों की अधिकता के कारण भी महाजनो पर कृषकों की निर्भरता बढ़ती चली गई।

प्रारम्भ में महाजनो के अतिरिक्त अन्य ऋणदाता बहुत नाममात्र को थे। धीरे-धीरे राज्य ने तकावी ऋणों की व्यवस्था करना प्रारम्भ किया। बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ से सहकारी समितियों तथा व्यापारिक बैंकों का विकास हुआ, लेकिन इनकी ब्याज दरें कम होने के बावजूद साहूकार का प्रभाव पूर्ववत् बना रहा। इसके कई कारण रहे हैं (१) साहूकार की कार्य-प्रणाली अत्यन्त सरल है और इसके विपरीत सरकार अथवा सहकारी समितियों से ऋण लेने के लिए अनेक औपचारिकताओं की पूर्ति करनी पड़ती है। (२) साहूकार किसी भी समय कृषकों को ऋण देने को तैयार रहते हैं, जबकि राज्य सहकारी संस्थाओं या बैंकों का कार्यकाल निश्चित रहता है और उस अवधि में उपस्थित होने पर ही ऋण दिया जा सकता है। (३) सबसे बड़ा कारण यह है कि साहूकार अनेक बार जमानत के बिना भी ऋण दे देते हैं, जबकि अन्य संस्थाएँ जमानत को अनिवार्य तो मानती ही हैं, जमानत का अनुपात बहुत अधिक होता है। (४) साहूकार, महाजन अथवा जिसे राजस्थान में बोहरा भी कहा जाता है, कृषकों से न केवल आर्थिक दृष्टि में वरन् सामाजिक दृष्टि से भी सम्बन्धित रहता है। पीड़ियों से जिस महाजन से कृषकों का सम्बन्ध रहा है और जो 'दुखद' में उसका साथ देता है, उसे कृषकों से छोड़ दे ? (५) महाजन ऋण देते समय इस बात की कोई जाँच-पड़ताल नहीं करते कि ऋण का प्रयोजन क्या है ? (६) ऋण देने में जहाँ अन्य संस्थाएँ अप्रत्याशित रूप से विलम्ब कर देती हैं और जहाँ अनेक बार जरूरत का वक्त निकल जाने पर ऋण की स्वीकृति कृषकों को प्राप्त होती है, महाजन माँगने पर तुरन्त ही कृषकों को ऋण दे देता है। (७) अन्तिम कारण यह है कि ऋण देते समय ऋण-प्रसंगों में महाजन शर्तों को इस रूप में संयोजित कर देता है कि उसके जाल में कृषकों फँसने के उपरान्त जीवन पर्यन्त नहीं निकल पाता।

**साहूकारों की श्रृंखलाएँ—**मोटे तौर पर साहूकार अथवा महाजनो को दो श्रेणियों में बाँटा जा सकता है—क्षेत्र के अनुसार तथा व्यवसाय के अनुसार। क्षेत्र के अनुसार महाजन दो प्रकार के होते हैं—ग्रामीण महाजन तथा शहरी महाजन। व्यवसाय के अनुसार महाजन दो प्रकार के हो सकते हैं—प्रथम वे महाजन हैं, जिनका मुख्य व्यवसाय ऋण देना है तथा द्वितीय वे हैं जो ऋण देने का कार्य सहायक व्यवसाय के रूप में करते हैं। लेकिन सर्वेक्षण के बाद यह ज्ञात हुआ कि अधिकांश महाजन उधार देने का कार्य सहायक व्यवसाय के रूप में ही करते हैं और अपवाद स्वरूप ही महाजन केवल उधार देने का कार्य करते हैं। ग्रामीण मास सर्वेक्षण समिति ने बताया कि गाँवों व शहरों में जितने महाजन हैं उनमें से क्रमशः ३८% तथा ७८% दूकानदारी, आदत अथवा अन्य कोई व्यवसाय करते हैं तथा गाँवों में केवल २% तथा शहरों में केवल ६% महाजन ऐसे हैं, जिनके पाम कोई दूसरा व्यवसाय नहीं है।<sup>1</sup>

व्यावसायिक महाजनो तथा कृषक महाजनो में केन्द्रीय बैंकिंग जाँच-समिति ने यह अन्तर बताया था कि कृषक महाजन कृषि कार्यों के अतिरिक्त ऋण देने का कार्य करते हैं और इनकी ब्याज की दरें व्यावसायिक महाजनो से कम रहती हैं। विभिन्न प्रांतीय बैंकिंग जाँच-समितियों द्वारा दिए गए विवरण के अनुसार पेशेवर महाजनो की अपेक्षा कृषक महाजन अधिक शोषण करते हैं।<sup>2</sup>

ग्रामीण मास-सर्वेक्षण समिति ने बताया कि जामाम, पश्चिमी बंगाल, बिहार व उत्तर प्रदेश के चावल-उत्पादन क्षेत्रों में कृषक साहूकारों द्वारा अचल सम्पत्ति के विरुद्ध अधिक ऋण दिए गए, जबकि पेशेवर महाजनो ने जेवरों, जमीन व मकान के विरुद्ध ऋण दिए थे।

**महाजनो का शोषण नीति—**आगे के एक अध्याय में यह बताया गया है कि महाजन कृषकों का शोषण करने के लिए अनेक प्रकार की गडबडियाँ करते हैं। उनका वास्तविक उद्देश्य येनकेन प्रकारेण कृषकों की सम्पत्ति को वित्तीय दृष्टि से स्वयं के अधिकार में करना ही होता है

1. Report, p. 170

2. The Indian Central Banking Enquiry Committee 1931. pp 75-76

ताकि कृषक व उसका परिवार जीवन-पर्यन्त ऋण के उम्र भार को ढोते रहे और साहूकार के पास धीरे धीरे सारे स्वत्व-सम्बन्धी अधिकार केन्द्रित हो जाएँ। वैधानिक आर्थिक व सामाजिक वातावरण को अपनी स्थिति के कारण प्रभावित करके महाजन किसी भी प्रकार का दवाव कृषक पर डालकर उसे अपने हिसारे पर नचाता रहता है।

यही नहीं महाजनो द्वारा लिए जाने वाले ब्याज की दरें बहुत अधिक होने के कारण भी कृषक का शोषण होता है। ग्रामीण साख सर्वेक्षण समिति के मतानुसार उड़ीसा में ७०%, त्रिपुरा व पश्चिमी बंगाल में क्रमशः ४९% व ४०% तथा उत्तर प्रदेश में कहीं कहीं २९% तक ब्याज की दर पाई गई थी। कहीं कहीं ब्याज की दर ५०% तक थी। नाइसेंस के विषय में समिति ने बताया कि देश के विभिन्न भागों में साहूकारों में से अधिकांश ने लाइसेंस नहीं लिए हैं और जिनके पास लाइसेंस है भी वे ऋणों का पूरा विवरण तैयार नहीं रखते।<sup>1</sup>

ब्याज की दर अधिक होने के अतिरिक्त भी साहूकार का दमन चक्र आगे बढ़ता है और ऋणों की फसल को साधारणतया वह अप्रिम रूप से खरीद लेता है। वस्तुतः साहूकार को भारतीय कृषि के लिए एक जोक की सजा दी जा सकती है लेकिन फिर भी जो सुविधाएँ कृषक को साहूकार प्रदान करते हैं जब तक अन्य व्यक्ति या संस्थाएँ उतनी ही सुविधाएँ देने का पूर्ण आश्वासन नहीं दे देते हैं, महाजनो तथा साहूकारों का भारतीय ग्रामीण साख व्यवस्था में महत्व यथावत् बना रहेगा। और जैसा कि ऊपर बताया गया है १९६१-६२ तक भी कुल ऋणों का लगभग आधा भाग साहूकारों द्वारा दिया जाता था।

## २ सरकार

राज्य द्वारा कृषि साख की जो व्यवस्था अब तक की गई है। वह तकावी ऋणों के रूप में है। सर्वप्रथम राज्य द्वारा कृषकों के लिए वित्तीय व्यवस्था करने का सुझाव प्रथम अकाल आयोग (१८८०) ने दिया था और फलतः दो अधिनियम क्रमशः भूमि-सुधार अधिनियम (१८८३) तथा कृषक ऋण अधिनियम (१८८४) बनाए गए थे। अकाल आयोग ने यह स्पष्टतः सुझाव दिया था कि साधारण समय में दो उद्देश्यों को लेकर राज्य को कृषकों की सहायता करनी चाहिए। अकाल के समय सहायता का अनुपात बढ़ाने का भी सुझाव अकाल आयोग ने दिया था।

इन अधिनियमों के उद्देश्य भारतीय कृषि में स्थायी सुधार करना तथा वित्तीय कठिनाइयों में कृषक की रक्षा करना ही थे। कृषक आवश्यकता के समय जिलाधीश के माध्यम से तकावी ऋणों को प्राप्त करने का प्रयास करता था।

लेकिन राज्य की कृषि साख नीति में बहुत से दोष उत्पन्न हो गये। राज्य कर्मचारियों की अफसरशाही के कारण बहुत कम लोग तकावी ऋणों को प्राप्त कर सके। डा० वीरा एन्स्टे का बयान है कि यद्यपि मुगल सम्राटों तथा बाद में ईस्ट इण्डिया कम्पनी तथा ब्रिटिश सरकार आदि सभी ने कृषकों की सहायताथ ऋण दिए थे तथापि ये ऋण अधिकांशतः आर्थिक संकट के समय दिए जाते थे, जबकि कृषकों के पास कोई जमानत नहीं होती थी और फलतः वे राज्य द्वारा दी जाने वाली सहायता का लाभ नहीं उठा पाते थे। वह आगे बताती हैं कि राज्य तथा कृषकों में कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं होने से भी राज्य द्वारा दिए जाने वाले तकावी ऋणों की उपादेयता पर्याप्त रूप से सिद्ध नहीं हो पाती थी।<sup>2</sup>

डा० भाटिया द्वारा प्रस्तुत विवरण से भी इसी तथ्य की पुष्टि होती है। अनेक अंग्रेज अधिकारियों ने उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में यह अनुभव किया कि राज्य को ऋण हेतु आवेदन प्रस्तुत करने वाले व्यक्तियों में अधिकतर जमींदार, ध्यापारी अथवा बड़े कृषक होते थे और मुरझा (जमानत) के अभाव में गरीब किसान सरकार से ऋण प्राप्त करने में असमर्थ रहते थे।<sup>3</sup> एक अन्य स्थान पर डा० भाटिया बताते हैं कि यद्यपि १८८३ व १८८४ के अधिनियमों के उद्देश्य कृषकों को

1 Report ibid pp 173-76  
2 Dr Vera Anstey The Indian Economic Development (1957) pp 188-90  
3 Dr B M Bhatta Famines in India (1963) pp 119-20

अल्प, मध्य तथा दीर्घकालीन ऋण प्रदान करना था, तथापि वस्तुतः न तो राज्य कृपकों को ऋण देना चाहता था और न ही राज्य के कोष में पर्याप्त धन ऋणों के लिए मौजूद था। कृपकों को दिए जाने वाले ऋण अपर्याप्त तो थे ही, इनकी स्वीकृति में अप्रत्याशित विलम्ब हो जाता था। १८८३ से १८९६ तक केवल १ करोड़ रुपए के दीर्घकालीन ऋण दिए गए और इस प्रकार राज्य द्वारा तकाबी ऋणों की जो व्यवस्था १९वीं शताब्दी के अन्त तक की गई थी, वह अत्यन्त अपर्याप्त एवं जटिल थी। कुछ अँग्रेज अधिकारियों ने कृषि बैंकों की स्थापना के सुझाव भी दिए थे पर वे भी कार्यरूप में परिणत नहीं हो सके। इसी सुझाव को शताब्दी के अन्त में अनेक अधिकारियों ने फिर दोहराया, पर राज्य की उदासीनता कम नहीं की जा सकी।

बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में भी डा० विलियम बेंडर्वॉर्न ने भारत सरकार से कृषि बैंक की स्थापना का आग्रह किया था, पर उन्हें भी इसमें सफलता नहीं मिली।

श्री गोपालकृष्ण गोखले ने भी कृषि-साख की उचित व्यवस्था हेतु कृषि बैंकों की स्थापना की सिफारिश १९०६ के बजट भाषण में की, लेकिन सरकार ने उनके इस सुझाव को अस्वीकार कर दिया।

वर्तमान शताब्दी में काफी समय तक तो सहकारी माख आन्दोलन को सफल बनाने के प्रयास किये जाते रहे और प्रत्यक्षतः राज्य ने कृपकों को कोई विशेष साख-सुविधाएँ प्रदान नहीं की। १९२१ से जब कृषि एक प्रान्तीय विषय बना दिया गया तो केन्द्रीय सरकार ने पूर्ण रूप से कृषि-माख से भुँह मोड लिया। यही स्थिति द्वितीय महायुद्ध तक भी चलती रही और राज्य द्वारा कृषि-साख की आवश्यकता का बहुत थोड़ा अनुपात दिया जाता रहा। 'अधिक अन्न उपजाओ आन्दोलन' (१९४३) तथा आत्मनिर्भरता आन्दोलन (१९४९) के अन्तर्गत कृपकों को ऋण दिये गए, पर यह एक अल्पकालीन प्रवृत्ति ही थी।

अखिल भारतीय ग्रामीण साख सर्वेक्षण समिति ने १९५१-५२ के ग्रामीण साख के सम्बन्ध में राज्य द्वारा दिये गए योगदान को अपर्याप्त एवं असन्तोषजनक बताया है। समिति ने, जैसा कि ऊपर दी गई तालिका से ज्ञात होता है, बताया कि राज्य कुल ग्रामीण साख का केवल ३.२% भाग ही दे पाता है। विभिन्न राज्यों का विस्तृत विवरण देते हुए समिति ने बताया कि कुल ऋणों में से विभिन्न प्रान्तों में राज्य द्वारा इस प्रकार ऋण दिये गए।<sup>1</sup>

पंजाब १४.६%; मध्यप्रदेश १२.८%; मध्य भारत ८.७%; आसाम ६.२%; बिहार ४.७%; बम्बई ४.६%; मद्रास २.३%, पश्चिमी बंगाल तथा हैदराबाद १.८%; उड़ीसा १.४%; विन्ध्यप्रदेश १.२%, उत्तर प्रदेश ०.९%, राजस्थान ०.६%; मैसूर ०.०२%।

इस प्रकार केवल दो प्रान्तों में ही राज्य द्वारा कुछ सीमा तक सन्तोषजनक अनुपात में ऋण प्रदान किये गए।

ग्रामीण साख सर्वेक्षण समिति ने राज्य द्वारा की गई ग्रामीण साख-व्यवस्था में निम्न अन्य दोष बताए हैं।

(i) ऋणों के वितरण में विषमता—समिति के मतानुसार राज्य द्वारा जो ऋण दिए जा रहे हैं, आज भी इसका लाभ अधिकांशतः बड़े कृषक ही उठा पाते हैं तथा छोटे कृषक आज भी इससे वंचित रहते हैं।

(ii) जमानत का अभाव—राज्य द्वारा ८०-९० प्रतिशत ऋण अवल सम्पत्ति की जमानत पर दिए जाते हैं और चूँकि अधिकांश भारतीय कृपकों के पास पर्याप्त भूमि नहीं होती, इसलिए वे पर्याप्त राशि ऋण के रूप में भी प्राप्त नहीं कर पाते। जिन कृपकों के पास अपनी भूमि नहीं है, उन्हें तो ऋण मिलने का प्रश्न ही नहीं उठता, चाहे वे स्वयं भूमि को जोतते रहे हों।

(iii) अनावश्यक विलम्ब—सरकारी विभाग ऋण देने के पूर्व अनेक प्रकार की जाँच-पड़ताल करना अनिवार्य समझते हैं। यही नहीं वित्तीय वर्ष की अवधि, ऋण की स्वीकृति तथा



इसकी प्राति आदि य मय इन जटिल काय है कि आवदनकर्ता को जरूरत का वक्त निकल जाने पर ही साधारणतया ऋण मिल पाता है। ग्रामीण साख सर्वेक्षण के अध्ययन के अनुसार आधे से अधिक ऋण ३ ४ महीनों के बाद स्वीकृत हो पाते हैं और २२ २४ प्रतिशत ऋण तो ८ महीने बाद स्वीकृत होते हैं। इसके विपरीत महाजन तुरंत ऋण द देता है।

(iv) ऋणों की स्वीकृति एवं वितरण सम्बन्धी दोष—समिति ने बताया है कि ऋणों की स्वीकृति में विभिन्न राजकीय विभागों का तालमेल नहीं बैठ पाता तथा काम निकल जाने के बाद ऋण स्वीकृत होते हैं। यही नहीं ऋणों की राशि बहुत कम होने के कारण अतत महाजन की ही शरण में जाना पड़ता है।

(v) लाल फीताशाही का बोलबाला—ऋणों के लिए आवेदन पत्र प्रस्तुत करने ऋणों की स्वीकृति हो जाने पर उसकी रकम प्राप्त करने तथा ऋणों की अदायगी के समय जो अफसरशाही या लालफीताशाही चलती है उसके कारण ध्यान की दर अधिक होने पर भी साहूकार से लोग ऋण लेना ज्यादा उचित समझते हैं।

इन दोषों के अतिरिक्त भी अनेक अन्य दोष राज्य की ग्रामीण साख व्यवस्था में हैं।

(vi) सरकार केवल विशिष्ट (विशेष रूप से उत्पादक) कार्यों के लिए ऋण देती है।

(vii) क्रिश्तो की वसूली के समय राजकीय कर्मचारी अनावश्यक रूप से खर्ची बरतते हैं।

इही सब कारणों से राज्य एक साखदाता सस्था के रूप में लोकप्रिय नहीं हो सका है। परन्तु पिछले कुछ वर्षों से तकावी ऋणों का वितरण सहकारी सस्थाओं के माध्यम में किया जा रहा है और इससे सरकारी ऋण व्यवस्था के काफी दोष गम्यत होने की आशा है।

### ३ व्यापारिक बैंक एवं ग्रामीण वित्त

१९५१ ५२ में जब ग्रामीण साख सर्वेक्षण किया गया था व्यापारी बैंकों ने कुल ग्रामीण साख का १% से भी कम प्रदान किया। १९६१ ६२ तक यह अनुपात और भी कम हो गया। परन्तु पिछले ४ ५ वर्षों से व्यापारी बैंकों द्वारा कृषि वित्त व्यवस्था में योगदान बढ़ा है। १९६६ ६७ में इनका (कुल ग्रामीण साख की प्रति में) योगदान बढ़कर पुन ० ९% हो गया। व्यापारी बैंकों द्वारा प्रदत्त ऋणों (advances) का २% से अधिक आत्र कृषि-साख हेतु दिया जाता है। इस पर भी व्यापारी बैंकों का योगदान इस दिशा में बहुत ही अपर्याप्त रहा है। इसके लिए निम्न घटक उत्तरदायी रहे हैं १

(१) व्यापारी बैंक मूल रूप में गर कृषि सस्थाओं के रूप में रहे हैं। इसके पास न तो कृषि साख व्यवस्था का अनुभव है और न ही प्रत्येक ऋण से व्यावसायिक व्यवहार हेतु योग्य कर्मचारी हैं।

(२) ऋणों की आर्थिक स्थिति की पूर्णरूपेण जांच करने उनकी साख मीमा आदि निर्धारित करने तथा ऋण की राशि के उपयोग के औचित्य को जांचने के लिए व्यापारी बैंकों का गांवों में कोई सम्पर्क नहीं है और न ही स्थानीय नेताओं तथा राज्य कर्मचारियों से उन्हें इसके लिए अभीष्ट सहयोग मिल पाता है।

(३) ऋणों की सुरक्षा का प्रश्न भी काफी महत्वपूर्ण रहा है। व्यापारी बैंक व्यक्तिगत जमानत पर निर्भर नहीं रह सकते। भूमि व्यवस्था हमारे देश में आज भी काफी दोषपूर्ण है। अनेक ऋणों को भूमि पर स्वत्व प्राप्त नहीं है क्योंकि वे बटाई पर भूमि जोत रहे हैं। भूमि के अतिरिक्त दूसरी जो जमानत हो सकती है वह पसल है। परन्तु व्यापारी बैंकों को खड़ी फसल गिरवी रखने का अधिकार नहीं है। जिन ऋणों को भूमि पर स्वत्व प्राप्त है भी उनकी भूमि या तो गिरवी रखी हुई है या वे भूमि की जमानत पर छोटी छोटी रकम अल्पकालीन साख के रूप में लेना नहीं चाहते।

(४) भारतीय कृषि में अनिश्चितता आज भी बहुत अधिक है। मानसून पर अत्यधिक निर्भर होने के कारण कृषक को कितना प्रतिफल प्राप्त होगा यह बताना भी अत्यन्त कठिन है। व्यापारी बैंकों को कृषि-वित्त देने में यही आशंका रहती है कि ऋण की वापसी समय पर हो सकेगी या नहीं।

(५) अब तक सहकारी सस्थाओं को ग्रामीण साख की पूर्ति हेतु उत्तरदायी माना जाता रहा है और यह समझा जाता रहा है कि व्यापारी बैंकों का कार्य-क्षेत्र औद्योगिक तथा व्यावसायिक जगत है। यही कारण है कि देश के ७०% गाँवों के समीप व्यावसायिक बैंकों की शाखाएँ नहीं हैं। अधिकांश व्यापारी बैंकों की शाखाएँ शहरों या कस्बों में ही हैं।

(६) रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया अथवा सरकार ग्रामीण साख की पूर्ति में विद्यमान कठिनाइयों को जानते हुए भी व्यापारी बैंकों को विशिष्ट दरों पर अनुदान या गारण्टी देने को तैयार नहीं है। दीर्घकालीन ऋणों पर कृषि पुनर्वित्त निगम जो पुनर्वित्त की व्यवस्था करता है उससे व्यापारी बैंक तकनीकी कारणों से पर्याप्त लाभ नहीं उठा पा रहे हैं।

लेकिन फिर भी वागानो (चाय, रबड़ व कॉफी) गन्ने के खेतों तथा विशाल यन्त्रीकृत खेतों में से अनेकों इकाइयों को व्यापारी बैंकों ने साख प्रदान की है। इस दिशा में सर्वप्रथम सिडोकेट बैंक ने पहल की थी पर अब सभी अनुसूचित बैंक इस ओर कदम बढ़ा रहे हैं। परन्तु ट्रैक्टरों व पम्पसेटों के अलावा साख की व्यवस्था अन्य प्रयोजनों हेतु नहीं की जा सकी है। यह भी बताया जा रहा है कि कुछ प्रतिष्ठित कृषक, जमींदार या पूँजीपति ही व्यापारी बैंकों से लाभ उठा पा रहे हैं और साधारण कृषक आज भी इनके द्वारा हाल में प्रारम्भ की गई सुविधाओं से वंचित हैं।

वस्तुतः व्यापारी बैंकों द्वारा जिन औपचारिकताओं की अपेक्षा कृषक से की जाती है उनकी पूर्ति उसकी अधिकांश के कारण सम्भव नहीं है। अधिकांश व्यापारी बैंकों की कार्य-प्रणाली भी काफी जटिल है और फलस्वरूप कृषक बैंक की अपेक्षा साहूकार को अधिक पसंद करता है।

एक बात और भी है। व्यापारी बैंक कृषक को १० से १२% व्याज पर ऋण देते हैं। जब तक उनके ऋणों को घटी व्याज दर पर देने की व्यवस्था नहीं होगी, व्यापारी बैंक के प्रति कृषक आकृष्ट नहीं हो सकेंगे। यह भी जरूरी है कि बैंकों के व्यवस्थापक कृषकों के प्रति सहानुभूतिपूर्ण दृष्टिकोण अपनाएँ।

#### ४. रिजर्व बैंक तथा ग्रामीण वित्त

रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया की स्थापना भारत के केन्द्रीय बैंक के रूप में १९३५ में की गई थी। सरकार के अनुरोध पर १९३५ में रिजर्व बैंक द्वारा एक रिपोर्ट तैयार की गई, जिसमें बैंक ने भारत के सहकारी बैंकों को वित्तीय सहायता देना स्वीकार किया था, लेकिन साथ ही सहकारी बैंकों की कार्यप्रणाली में सुधार करने का आग्रह भी किया गया था।

१९३५ से ही रिजर्व बैंक के अन्तर्गत एक कृषि साख विभाग स्थापित कर दिया गया था। रिजर्व बैंक अधिनियम के अनुसार इस विभाग के दो मुख्य कार्य थे।

(i) केन्द्रीय व प्रान्तीय सरकारों, प्रान्तीय सहकारी बैंकों तथा अन्य बैंकों को कृषि साख के सम्बन्ध में मार्ग-प्रदर्शन देने हेतु अनुभवी कर्मचारियों की नियुक्ति करना।

(ii) रिजर्व बैंक तथा प्रान्तीय सहकारी बैंकों व अन्य बैंकों के बीच कृषि-साख सम्बन्धी कार्यों में तालमेल स्थापित करना।

यहाँ यह स्पष्ट कर देना उचित होगा कि रिजर्व बैंक प्रत्यक्ष रूप से कृषकों को ऋण नहीं देता। सहकारी बैंकों तथा अन्य अनुसूचित बैंकों द्वारा कृषि कार्यों हेतु दिए गए ऋणों के आधार पर रिजर्व बैंक इन सस्थाओं को ऋण प्रदान कर सकता है।

रिजर्व बैंक के सुझाव पर १९४५ में भारत सरकार ने ग्रामीण बैंकिंग जाँच-नमिति की

नियुक्ति की। इस समिति ने ग्रामीण क्षेत्रों में बैंकिंग सुविधाएँ बढ़ाने का सुझाव दिया। १९५१ से १९५३ तक अखिल भारतीय ग्रामीण साख सर्वेक्षण किया गया। इस सर्वेक्षण समिति की सिफारिशों का आगे वर्णन किया गया है।

१९५१ तथा १९५३ में रिजर्व बैंक को अधिक ग्रामीण साख की व्यवस्था करने के अधिकार दिए गए। रिजर्व बैंक अधिनियम की धारा १७ (२) अ, धारा १७ (२) ब, धारा १७ (२) व व धारा १७ (४ अ) में इसी आशय से संशोधन किए गए। इन संशोधनों के पश्चात् अब रिजर्व बैंक द्वारा कृषि साख के विषय में की जाने वाली व्यवस्था इस प्रकार है -

(अ) अल्पकालीन साख की अवधि १५ माह रखी गई है, लेकिन साधारणतया अल्पकालीन ऋण ९ से १२ माह के लिए दिए जाते हैं।

(आ) धारा १७ (४ अ) के अनुसार राज्य सरकार की गारण्टी पर रिजर्व बैंक ५ करोड़ रुपये तक के मध्यकालीन ऋण सहकारी बैंकों को दे सकता है। इन ऋणों की अवधि १ से ५ वर्ष तक रहती है।

(इ) धारा १७ (२) व के अनुसार कृषि-कार्यों में मिश्रित कृषि-कार्यों तथा फसलों के परिनिर्माण हेतु भी ऋण दिये जाने लगे हैं। इनके अतिरिक्त फसला तथा कृषि-सदस्यों के विपणन हेतु भी ऋण प्रदान किये जाते हैं।

(ई) धारा १७ (२) व के अनुसार रिजर्व बैंक की सहकारी बैंकों तथा राज्य वित्त निगमों की उन प्रतिभूतियों पर ऋण देने का अधिकार प्राप्त है, जिनके विरुद्ध इन संस्थाओं ने कुटीर उद्योगों की क्रियाओं हेतु ऋण दिए हैं।

रिजर्व बैंक द्वारा दिए जाने वाले ऋणों पर सामान्य बैंक दर से २ प्रतिशत कम व्याज लिया जाता है तथा इन पर पर्याप्त प्रतिभूतियों की सुरक्षा रखी जाती है।

(उ) रिजर्व बैंक को १९५० से केन्द्रीय भूमि बन्धक बैंकों द्वारा जारी किये जाने वाले डिबेन्चरों का २० प्रतिशत खरीदने का अधिकार प्राप्त हो गया था और १९५३ में भारत सरकार के सान्निध्य में ४० प्रतिशत डिबेन्चर तक खरीदने का भी अधिकार प्राप्त हुआ, लेकिन अप्रैल, १९५६ में कोप के अभाव में इस योजना को रद्द कर दिया गया।

कोप—रिजर्व बैंक अधिनियम में १९५५ में संशोधन किए गए और तदनुसार १९५६ में दो कोप स्थापित किये गए : (i) राष्ट्रीय कृषि साख (दीर्घकालीन क्रियाएँ) कोप तथा (ii) राष्ट्रीय कृषि साख (स्थिरता) कोप।

दीर्घकालीन ऋण २० वर्ष तक की अवधि के लिए राज्य सरकारों को इस अर्थ में दिये जाते हैं कि वे सहकारी संस्थाओं (बैंकों अथवा भूमि बन्धक बैंकों) द्वारा नियमित शेयरों, बाड़ा अथवा डिबेन्चरों का एक निश्चित अनुपात खरीद सकें। प्रथम (दीर्घकालीन) कोप में प्रारम्भ में रिजर्व बैंक ने १० करोड़ रुपये दिए थे लेकिन प्रतिवर्ष कम-से-कम ५ करोड़ रुपये देने का प्रावधान रखा गया है। जून १९६६ तक १९० करोड़ रुपये इस कोप में जमा हुए थे।

द्वितीय (स्थिरता) कोप केवल मध्यकालीन ऋणों के लिए १ करोड़ रुपये की प्रारम्भिक पूँजी से स्थापित हुआ था। जून १९६६ तक इस कोप में १२ करोड़ रुपये जमा हो गये थे।

अन्य सुविधाएँ—रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया ने ग्रन्थ, मध्य व दीर्घकालीन साख सुविधाओं के अतिरिक्त अनेक अन्य सुविधाएँ भी प्रदान की हुई हैं। ये सुविधाएँ इस प्रकार हैं

(i) स्थायी परामर्शदाता समिति (कृषि साख)—रिजर्व बैंक द्वारा १९५१ में कृषि साख विभाग के अन्तर्गत एक स्थायी परामर्शदाता समिति की स्थापना कृषि साख के सम्बन्ध में मार्ग-प्रदर्शन हेतु की। इस समिति में १४ सदस्य हैं।

(ii) सहकारी विभागों तथा संस्थाओं के कर्मचारियों का प्रशिक्षण—सहकारी संस्थाओं तथा राजकीय सहकारी विभागों के अधिकारियों के प्रशिक्षण हेतु रिजर्व बैंक ने दो प्रकार की व्यवस्था की है। प्रथम अल्पकालीन प्रशिक्षण कोर्स है जिसके अनुसार सहकारी विभागों के उच्च कर्मचारियों को ६ मास का प्रशिक्षण दिया जाता है। द्वितीय, दीर्घकालीन कोर्स है जिसमें सहकारी बैंको के अधिकारी एक वर्ष के लिए प्रवेश लेते हैं। १९५३ से रिजर्व बैंक तथा भारत सरकार के संयुक्त तत्वावधान में एक केन्द्रीय प्रशिक्षण समिति की स्थापना की गई। इस समिति द्वारा देश के विभिन्न भागों में सहकारी संस्थाओं के कर्मचारियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था की जाती है।

जून, १९६७ के अन्त में राज्य सहकारी बैंको में रिजर्व बैंक की वक़ाया रकम १६२७ करोड़ रुपए थी।

(५) सहकारी संस्थाएँ तथा ग्रामीण साख—जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है सहकारी संस्थाओं का ग्रामीण साख में योगदान ३% से बढ़कर १९६१-६२ तक १५.५% हो गया। १९६६-६७ में इन संस्थाओं, यानी प्राथमिक सहकारी कृषि साख समितियों ने कृषकों को अल्प व मध्यकालीन ऋणों के रूप में ३६५ करोड़ रुपए प्रदान किए जो संभवतः कुल साख का लगभग एक चौथाई भाग था।

वैसे सहकारिता के अध्याय के अन्तर्गत सहकारी साख के विषय में विस्तृत समीक्षा प्रस्तुत की गई है लेकिन यहाँ यह बताना आवश्यक प्रतीत होता है कि ग्रामीण साख के क्षेत्र में सहकारी समितियों का क्या योगदान रहा है।

कृषि सहकारी साख संस्थाओं को सगठन की दृष्टि से शीर्ष, केन्द्रीय तथा प्राथमिक संस्थाओं के रूप में विभाजित किया जा सकता है। ये संस्थाएँ कृषकों को अल्प व मध्यकालीन ऋण प्रदान करती हैं। दीर्घकालीन ऋण की उपलब्धि हेतु केन्द्रीय तथा प्राथमिक भूमि विकास (बन्धक) बैंको की देश के विभिन्न भागों में स्थापना की गई है। पहले हम अल्प व मध्यकालीन कृषि साख का विश्लेषण करेंगे और बाद में दीर्घकालीन साख व्यवस्था का। हम इस सन्दर्भ में यह भी देखना चाहेंगे कि ग्रामीण साख की व्यवस्था में इनकी वास्तविक सफलता किस सीमा तक रही है ?

### अल्प व मध्यकालीन ग्रामीण साख

कृषकों को अल्प तथा मध्यकालीन साख देने के लिए देशव्यापी स्तर पर प्राथमिक सहकारी कृषि साख समितियों का गठन किया गया है। १९६५-६६ से सारे देश में इन संस्थाओं द्वारा फसली ऋण (Crop Loan) की व्यवस्था प्रारम्भ की गई है। इसके पूर्व कृषकों की फसल सम्बन्धी चालू पूँजी की पूर्ति का उद्देश्य नहीं था। परन्तु फसली ऋण के अन्तर्गत कृषकों को नगद पूँजी के अलावा बीज व खाद के लिए भी जिस के रूप में ऋण दिया जाता है।

१९५१-५२ में सहकारी (प्राथमिक) साख समितियों ने केवल २३ करोड़ रुपए की साख कृषि-कार्यों के लिए दी थी परन्तु जैसा कि ऊपर बताया गया है, १९६६-६७ तक इनके ऋणों की राशि बढ़कर ३६५ करोड़ रुपए हो गई। १९६७-६८ में सहकारी संस्थाओं ने अनुमानतः ४०० करोड़ रुपए ग्रामीण वित्त के रूप में दिए।

यहाँ यह बताना उल्लेखनीय होगा कि द्वितीय पंचवर्षीय योजना के अन्त तक प्राथमिक समितियों की संख्या निरन्तर बढ़ाई गई और इसके फलस्वरूप अनेक वोगस समितियों का गठन करके राज्य से सहायता के रूप में लाखों रुपए एँठे जाते रहे। समय-समय पर अनेक जाँच समितियों ने सरकार व रिजर्व बैंक का ध्यान इस ओर आकृष्ट किया और इसके फलस्वरूप वोगस तथा निष्क्रिय समितियों को समाप्त करके समूचे सहकारी आन्दोलन का पुनर्गठन प्रारम्भ किया गया। जून, १९६१ के अन्त में जहाँ प्राथमिक साख (कृषि) समितियों की संख्या २-३४ लाख थी, जून, १९६७ के अन्त तक यह घट कर २ लाख रह गई। इस समय तक देश के ९०% गाँव तथा ३०% ग्रामीण जनसंख्या सहकारिता से प्रभावित हो चुकी थी।

प्राथमिक समितियों को वित्तीय सहायता देने के लिए जिला स्तर पर केन्द्रीय सहकारी

वैको तथा राज्य स्तर पर राज्य सहकारी (शीर्ष) वैको का गठन किया गया है। जून १९६७ के अन्त तक शीर्ष वैको की संख्या २२ तथा केन्द्रीय वैको की संख्या ३४६ थी।<sup>१</sup>

**दीर्घकालीन साख—**दीर्घकालीन साख के लिए राज्य स्तर पर केन्द्रीय भूमि विकास (धन्धक) वैको की तथा स्थानीय स्तर पर प्राथमिक भूमि विकास (धन्धक) वैको की स्थापना की गई है। जून, १९६७ के अन्त में १९ केन्द्रीय भूमि विकास वैको थे। इस समय प्राथमिक वैको की संख्या ७०७ थी। इनकी अकाया ऋणों की राशि क्रमशः २०७ करोड़ रुपए एवं १५५ करोड़ रुपए थी। १९६६-६७ में केन्द्रीय भूमि विकास वैको ने ५९ करोड़ रुपए तथा प्राथमिक वैको ने ४१ करोड़ रुपए दीर्घकालीन ऋणों के रूप में दिए।

उपरोक्त तथ्य इस बात की पुष्टि करते हैं कि प्राथमिक साख की पूर्ति में सहकारी संस्थाओं का योगदान आज बहुत अधिक महत्वपूर्ण है। परन्तु फिर भी सहकारी साख आन्दोलन का विकास ठोस आधार पर नहीं हो रहा है। संक्षेप में सहकारी कृषि साख व्यवस्था में निम्न दोष विद्यमान हैं।

(१) सहकारी संस्थाओं में स्वावलम्बन का अभाव है—प्राथमिक समितियों की कार्यशील पूँजी १९६६-६७ के अन्त में ६२५ करोड़ रुपए थी परन्तु इसमें इनके अपने कोषों का अनुपात २७% से भी कम था। इसी प्रकार केन्द्रीय वैको व शीर्ष वैको की कार्यशील पूँजी में उनके अपने कोषों का अनुपात २०% से भी कम था। भूमि विकास बैंक तो कार्यशील पूँजी का केवल १०% अपने साधनों से जुटा पाते हैं। यह परावलम्बन प्राथमिक साख व्यवस्था को दीर्घकाल तक आगे नहीं ले जा सकता।

(२) सहकारी कृषि साख आन्दोलन केवल कुछ राज्यों तक सीमित है। आज भी आधे सहकारी ऋण (कृषि) महाराष्ट्र, गुजरात एवं उत्तर प्रदेश में ही वितरित होते हैं।

(३) सहकारी समितियों के सदस्य बनने पर भी उनके प्रति कृषकों में आस्था नहीं बढ़ सकी है। १९६३-६४ में तथा १९६६-६७ के बीच निष्क्रिय सदस्यों का अनुपात ५४% से बढ़कर ६०% हो गया।

(४) अवधि पर ऋणों का चढ़ता हुआ अनुपात—राजनैतिक और आर्थिक कारणों से अनेक कृषक ऋणों की वापसी समय पर नहीं कर पाते। इन अवधि पार ऋणों का अनुपात निरन्तर बढ़ रहा है। १९६६-६७ के अन्त तक अकाया ऋणों का एक तिहाई भाग अवधि पार हो चुका था। आश्चर्य की बात तो यह है कि इस समय तक प्राथमिक समितियों के अपने कोषों का ९७% अवधि पार ऋणों के रूप में डूब चुका था और वे केवल उधार ली हुई पूँजी से काम कर रही थीं।

(५) फसली ऋण के अन्तर्गत जिम के रूप में ऋण देने की जो व्यवस्था है वह लगभग असफल हो रही है। केवल उर्वरका का वितरण एकाधिकार के कारण सहकारी समितियों के माध्यम से पर्याप्त रूप में किया जा रहा है। बीज कुमिनाशक दवाइया तथा उपकरणों का साख पर वितरण कृषकों में लोकप्रिय नहीं हो सका है।

(६) सहकारी कृषि साख के समुचित उपयोग की प्रभावपूर्ण जाँच नहीं की जाती। योजना आयोग के कार्यक्रम मूल्यांकन समूह (P E O) ने बताया कि १९६३-६४ में प्राथमिक कृषि साख समितियों द्वारा दिए गए ऋणों का लगभग एक चौथाई उन कार्यों में प्रयुक्त नहीं हुआ जिनके लिए ऋण दिए गए थे।<sup>२</sup>

(७) सहकारी संस्थाओं में आज भी अनेक औपचारिकताएँ विद्यमान हैं। यहाँ तक कि फसली ऋण के अन्तर्गत भी हैसियत व्योरा, साख सीमा, उत्पादन-योजना आदि के विषय में कृषक

1. ये सारे तथ्य रिजर्व बैंक द्वारा प्रकाशित Statistical Statements Relating to the Co-operative Movement in India Part I (Credit Societies (1966-67) से प्राप्त किए गए हैं।
2. See A Study on the Utilization of Co operative Loans (1965) P E O — Planning Commission

को पूरा विवरण देना पड़ता है। अनेक बार कृषक सही सूचना समिति को नहीं देता और फलतः फसली ऋण का वास्तविक उद्देश्य पूरा नहीं हो पाता।

### ग्रामीण साख तथा विभिन्न समितियाँ

ग्रामीण साख के विषय में यद्यपि छुटपुट मुझाव अनेक संस्थाओं ने दिए थे, लेकिन ग्रामीण साख के सम्बन्ध में विशिष्ट रूप से किसी अधिकारी अथवा संस्था ने स्वतन्त्रता के पूर्व तक विचार नहीं किया। यद्यपि १९३९-४० से राष्ट्रीय नियोजन समिति ने कृषि साख के विषय में अध्ययन किया था तथा १९४७ में समिति की रिपोर्ट में विस्तार से रिजर्व बैंक द्वारा सहकारी बैंकों के माध्यम से दी जाने वाली साख के विषय में सन्तोष भी व्यक्त किया था तथापि वह सब महत्वपूर्ण सिद्ध नहीं हो सका। समिति के इस सुझाव की ओर कोई ध्यान नहीं दिया गया जिसमें सहकारी संस्थाओं की व्यवस्था को सुधारने के विषय में कहा था।

१९४९-५० में भारत सरकार ने एक ग्रामीण बैंकिंग जांच समिति की नियुक्ति की। इस समिति ने तत्कालीन परिस्थितियों में तीन परिवर्तन करने के सुझाव दिये :—

(i) सहकारी बैंकों को नगरों व कस्बों से आगे बढ़कर गाँवों में तथा व्यापारी बैंकों को बड़े नगरों से बढ़कर छोटे नगरों में बैंकिंग सुविधाओं का विस्तार करना चाहिए।

(ii) इम्पीरियल बैंक को बैंकिंग ट्रेजरी से बढ़कर नॉन बैंकिंग ट्रेजरी में व्यवसाय करना चाहिए। तथा

(iii) रिजर्व बैंक को अश्रेणी के राज्यों (अब कोई अन्तर नहीं है) से बढ़कर ब श्रेणी के राज्यों में भी कार्य करना चाहिए।

विशेष रूप से समिति ने इम्पीरियल बैंक व रिजर्व बैंक की व्यवस्था में सुधार करने की सिफारिश की। ग्रामीण साख पर हुई अनौपचारिक कान्फरेंस में सहकारी ग्रामीण साख की व्यवस्था में रिजर्व बैंक के द्वारा दिए जाने वाले योगदान पर विस्तार से विचार किया गया। कान्फरेंस की सिफारिशों के अनुसार रिजर्व बैंक द्वारा सहकारी बैंकों को प्रदान की जाने वाली साख सुविधाओं में वृद्धि की गई और १९५१ व १९५३ में रिजर्व बैंक अधिनियम में संशोधन किए गए।

### ग्रामीण साख सर्वेक्षण समिति

इस समिति की नियुक्ति रिजर्व बैंक द्वारा अगस्त १९५१ में की गई थी। समिति के अध्यक्ष श्री ए० डी० गोरवाला थे और ४ अन्य सदस्यों को मिलाकर इसका गठन किया गया था। समिति ने देश-भर के ७५ जिलों को सर्वेक्षण के लिए चुना तथा ग्रामीण ऋणग्रस्तता की सीमा, कृषि साख की मौजूदा व्यवस्था के सम्बन्ध में विस्तार से अध्ययन करके १९५४ में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की।

समिति ने सर्वप्रथम साख के विभिन्न स्रोतों के योगदान का विस्तृत विवरण किया। हम इसी अध्याय में यह बताने के लिए समिति के अध्ययन के अनुसार आज भी लगभग ६९.७% ग्रामीण साख की पूर्ति व्यावसायिक या कृषक-सहकारों द्वारा की जाती है जबकि सरकार द्वारा दिए जाने वाले ऋणों का अनुपात ३.३ प्रतिशत एवं सहकारी संस्थाओं द्वारा दिए जाने वाले ऋणों का अनुपात ३.१ प्रतिशत है।

समिति ने काफी विस्तार से सहकारी साख की स्थिति का अध्ययन किया और बताया कि ग्रामीण अर्थव्यवस्था में अनेक आधार-भूत दोष उत्पन्न हो गए हैं जिनके कारण सहकारिता का पर्याप्त प्रसार भारत में नहीं हो सका है। समिति के मत में सहकारिता को सफलता जैसी स्थिति में प्राप्त हो सकती है जबकि सहकारिता के पक्ष में कार्य करने वाले शक्तियों तथा इसके विरुद्ध चलने वाली निजी साख व्यवस्था में तालमेल बँटा दिया जाए। समिति ने सहकारी साख आन्दोलन के पिछले ५० वर्षों के साथ असफलता शब्द को जोड़ा है। इस असफलता के कारणों के लिए ग्रामीण साख सर्वेक्षण समिति ने सहकारी नियोजन समिति (१९४५) द्वारा दिए गए विवरण पर अपनी सहमति व्यक्त की है। सहकारी नियोजन समिति ने सहकारी आन्दोलन की असफलता के मुख्य

कारण राज्य की तटस्थतापूर्ण नीति, जनता की अशिक्षा तथा आन्दोलन के दोषपूर्ण प्रारम्भ को बताया था।<sup>1</sup>

ग्रामीण साख सर्वेक्षण समिति ने यह भी बताया कि गाँवों में सामाजिक तथा आर्थिक नेतृत्व पटेल, पंचायतदार, महाजन तथा व्यापारी के पास केन्द्रित रहता है और गाँव के सारे अन्य व्यक्ति सामाजिक अथवा आर्थिक दृष्टि से इन्हीं के द्वारा प्रभावित होते हैं। सहकारी साख आन्दोलन की सफलता का प्रमुख कारण यही है।<sup>2</sup>

समिति ने बताया कि ग्रामीण साख केवल गाँव के लोगों के दृष्टिकोण में सुधार करके ही उपलब्ध नहीं की जा सकती। इसके लिए व्यापारिक बैंको, रिजर्व बैंक तथा राज्य सभी के दृष्टिकोण में आमूल परिवर्तन करने होंगे। समिति ने आगे यह भी बताया कि ग्रामीण साख की सर्वोत्तम व्यवस्था सहकारी समितियों द्वारा ही की जा सकती है और इनकी व्यवस्था में सुधार हेतु राज्य को सहकारी संस्थाओं की स्थापना एवं विकास में सक्रिय सहयोग देना चाहिए।

ग्रामीण साख सर्वेक्षण समिति ने निम्न सुझाव प्रस्तुत किए

(१) ग्रामीण साख की एकीकृत योजना—इस योजना के अन्तर्गत सहकारी शोप बैंको, केन्द्रीय सहकारी बैंकों तथा इनकी शाखाओं तथा भूमि बन्धक बैंकों की व्यवस्था में वित्तीय, प्रशासकीय एवं प्राथमिक पुनर्गठन के पश्चात् इनमें तालमेल बिठाए जाने की सिफारिश की गई। साथ ही वृहत्-स्तरीय प्राथमिक सहकारी साख समितियों की स्थापना का सुझाव दिया गया। इसके विपरीत सहकारी विपणन एवं परिनिर्माण समितियों की स्थापना करके साख एवं विपणन के मध्य एकीकरण करने पर बल दिया गया। जहाँ एक ओर इस योजना का उद्देश्य आवश्यकतानुसार कृषकों को सहकारी संस्थाओं से साख उपलब्ध कराना था दूसरी ओर उनकी उपज के लिए सहकारी समितियों द्वारा विपणन करके उचित मूल्य प्राप्त करना भी आवश्यक समझा गया। इनके एकीकरण के फलस्वरूप साख समितियों को विपणन समितियों से दिया गया ऋण सरलता से ब्याज सहित प्राप्त हो जाता है।

(२) रिजर्व बैंक को कम-से-कम ५ करोड़ रुपए प्रति वर्ष राष्ट्रीय कृषि साख (दीर्घकालीन) कोष में तथा १ करोड़ रुपए प्रतिवर्ष राष्ट्रीय कृषि साख (स्थिरता) कोष में जमा करना चाहिए। प्रथम कोष में बैंक को प्रारम्भ में ही ५ करोड़ रुपए देने का सुझाव दिया गया। रिजर्व बैंक को दीर्घकालीन कोष में से राज्य सरकारों को इष्ट उद्देश्य से साख प्रदान करना चाहिए कि वे प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से सहकारी साख संस्थाओं के पूँजी निगमन में सहयोग दें। यह भी सुझाव दिया गया कि रिजर्व बैंक को अल्पकाल हेतु दी जाने वाली साख को जारी रखे और भूमि बन्धक बैंको को दीर्घकालीन के लिए ऋण दे अथवा उनके डिबेंचरों को खरीदे। स्थिरता कोष का उपयोग मध्यकाल ऋणों के लिए करते रहने का सुझाव दिया गया।

(३) स्टेट बैंक आफ इण्डिया—समिति ने देश के तत्कालीन सबसे बड़े व्यापारी बैंक—इम्पीरियल बैंक का राष्ट्रीयकरण करके इसमें दस राज्यों द्वारा सहायता प्राप्त बैंको को मिला देने का सुझाव दिया ताकि यह बैंक देश भर में फ़ैली अपनी शाखाओं के माध्यम से ग्रामीण साख की ओर अधिक उत्तम व्यवस्था कर सके। स्टेट बैंक आफ इण्डिया को लगभग ४०० शाखाएँ और स्थापित करने का सुझाव दिया जाए।

(४) समिति ने बड़े आकार की प्राथमिक साख समितियों की स्थापना का सुझाव दिया।

(५) समिति ने गोदामों व भण्डार-गृहों की ओर अधिक उत्तम व्यवस्था के लिए केन्द्रीय तथा राज्य-स्तरीय गोदाम निगम बनाने का भी सुझाव।<sup>3</sup>

(६) अ० भा० ग्रामीण साख सर्वेक्षण समिति ने खाद्य व कृषि मन्त्रालय के अन्तर्गत एक राष्ट्रीय कृषि साख (सुविधा व गारण्टी) कोष बनाने का भी सुझाव दिया ताकि अकाल आदि

1 Report of the Co-operative Planning Committee (1946) pp 11-12  
 2 Summary of Report Vol II pp 12-13 (R B I)  
 3 विस्तार के लिए कृषि-पदार्थों की बिक्री वाला अध्याय देखें।

के कारण न बसूल को जा सकने वाली वकाया रकम को राज्य सरकारों के माध्यम से चुकाया जा सके।

(७) इसके अतिरिक्त समिति ने शीर्ष, जिला तथा ग्राम स्तर पर कार्य करने वाली सहकारी संस्थाओं की व्यवस्था में सुधार करने तथा सहकारी संस्थाओं के कर्मचारियों के प्रशिक्षण हेतु व्यवस्था करने का भी मुद्दा दिया।

### सुझावों की आलोचनात्मक व्याख्या

(१) समिति ने ग्रामीण साख क्षेत्र में जहाँ एक ओर राज्य के अधिक सहयोग की अपेक्षा की है, दूसरी ओर यह भी आशा व्यक्त की है कि सहकारी संस्थाओं के द्वारा ही ग्रामीण साख की अविकल्प पूर्ति की जा सकेगी। प्रो० अलक घोष के मत में राज्य द्वारा अल्प-विवसित देशों में 'प्रशासन अधिक तथा वित्त का प्रबन्ध कम' होने की आशका सदैव बनी रहती है।<sup>1</sup>

(२) यह एक कटु सत्य है कि भारत में ग्रामीण ऋण-प्रसृतता की समस्या एक बहुत भयंकर स्वरूप लिये हुए है। इसके अतिरिक्त कृषकों की अधिशा तथा सहकारिता के सिद्धान्तों को समझने की अक्षमता आदि ऐसी बाधाएँ हैं जिन पर विजय प्राप्त किए बिना सहकारी साख आन्दोलन सफल नहीं हो पाएगा। प्रो० अलक घोष लिखते हैं कि दुर्भाग्य से ग्रामीण साख सर्वेक्षण समिति इन बातों पर विस्तार से विचार नहीं कर सकी।

(३) वास्तव में एक प्रगतिशील राष्ट्र के लिए औद्योगिक विकास के साथ-साथ कृषि प्रणाली में भी आमूल परिवर्तन किए जाने आवश्यक हैं। स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया के प्रयत्नों से सम्भव है ग्रामीण साख के पूर्ण पक्ष में सुधार हो जाए, लेकिन यह सन्देहास्पद है कि स्टेट बैंक एवं सहयोगी बैंकों की १,००० से अधिक शाखाएँ भी ग्रामीण जनता की बचत संयोजित कर सकेंगी। जब तक महाजनो का प्रभाव भारतीय गाँवों में विद्यमान है, ऐसा होना असम्भव प्रतीत होता है।

(४) श्री चेस्टर सी-डेविस ने १९५७ के प्रारम्भ में योजना आयोग के अनुरोध पर भारत की ग्रामीण साख व्यवस्था का अध्ययन करके यह निष्कर्ष दिया था कि इस देश में संस्थागत वित्त की अपेक्षा व्यक्तिगत वित्त अधिक सफल हो सकता है। उन्होंने ग्रामीण साख सर्वेक्षण समिति के सुझावों के विपरीत निजी तथा अनौपचारिक संस्थाओं की स्थापना की सिफारिश की जो व्यक्तिगत वित्तीय आवश्यकताओं की पूर्ति कर सकें।

(५) साख की एकीकृत योजना में स्टेट बैंक व रिजर्व बैंक तथा सरकारी बैंकों का जो योगदान है उसके लिए तो समिति ने विस्तार से विवेचना प्रस्तुत की है लेकिन स्पष्टतः समिति द्वारा व्यापारी बैंकों की इस सम्बन्ध में उपेक्षा की गई है।

(६) समिति की इस सिफारिश को भी उपयुक्त नहीं जाना सकता कि भारत में बड़े आकार की समितियाँ होनी चाहिए। बहुते-से गाँवों के पीछे एक सहकारी समिति होने पर यह असम्भव-सा प्रतीत होता है कि विभिन्न गाँवों में रहते हुए सदस्यगणों में सहकारिता की भावना का विकास हो जाए।

### ग्रामीण साख सर्वेक्षण समिति के सुझावों पर अमल

भारत सरकार ने ग्रामीण साख सर्वेक्षण समिति के लगभग सभी सुझावों को मान लिया और फलस्वरूप निम्न महत्वपूर्ण कदम उठाए गए

(१) स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया की स्थापना—१ जुलाई, १९५५ को इम्पीरियल बैंक का राष्ट्रीयकरण करके स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया की स्थापना की गई। स्टेट बैंक की ४०० नई शाखाएँ खोलने का निश्चय किया गया। १९६०-६१ तक आठ ऐसे बैंकों को स्टेट बैंक से संबद्ध कर लिया गया, जिन्हें रियासतों द्वारा प्रथम प्राप्त था।



(२) रिजर्व बैंक अधिनियम में संशोधन करके १० करोड़ रुपये की प्राथमिक पूंजी से राष्ट्रीय कृषि साख (दीर्घकालीन) कोष बनाया गया और इसमें प्रति वर्ष ५ करोड़ ६० की पूंजी डालने का निश्चय किया गया।

(३) केन्द्रीय गोदाम निगम व राज्य गोदाम नियमों की स्थापना भी की जा चुकी है।

**ग्रामीण ऋण एवं वित्तियोग सर्वेक्षण<sup>१</sup> (१९६१-६२)**

ग्रामीण साख सर्वेक्षण के १० वर्ष बाद ग्रामीण ऋण एवं वित्तियोग सर्वेक्षण (१९६१-६२ में) किया गया। इस सर्वेक्षण से प्राप्त प्रमुख तथ्य ये थे -

(१) वक़ाय़ा ऋण— कृषकों व ग़र कृषकों पर जून, १९६२ में कुल वक़ाय़ा ऋण २७८९ करोड़ रुपए के थे। इनमें कृषकों पर २३८० करोड़ रुपये धप थे और शेष ग़र कृषकों पर वक़ाय़ा थे। कृषकों पर वक़ाय़ा ऋणों में से कृषक साहूकारों की ओर ३५%, पेसेबर साहूकारों की ओर १२% तथा व्यापारियों की ओर ८% ऋण थे। सरकार के ऋण ६४% तथा सहकारी समितियों के वक़ाय़ा ऋण १२% थे। इस प्रकार कृषकों पर शेष ऋणों में सस्थाओं का अनुपात १९% से भी कम था।

प्रयोजन के आधार पर कृषकों पर जितने ऋण शेष थे उनमें से ४०% उत्पादक कार्य के लिए प्राप्त किए गए थे। शेष ऋण अनुत्पादक कार्यों के लिए प्राप्त किए गए थे। कृषकों पर शेष ऋणों में से ७०% व्यक्तिगत जमानत पर प्राप्त किए गए थे। स्थायी सम्पत्ति को गिरवी रखकर जो ऋण वाकी रहे थे उनका कुल शेष ऋणों में अनुपात ११% था।

(२) १९६१-६२ में जो १०३४ करोड़ रुपए ग्रामीण साख के रूप में लिए गए थे उसमें से ४३% उन परिवारों ने प्राप्त किए जिनके पास दस हजार या इससे अधिक की सम्पत्ति थी। परन्तु जिनका अनुपात कुल ग्रामीण परिवारों में केवल १३% था।

(३) सहकारी ऋणों में से ५५% उन परिवारों को प्राप्त हुए जिनके पास १० हजार रुपये या इसमें अधिक मूल्य की सम्पत्ति थी। दूसरी ओर ५५% ग्रामीण परिवारों का कुल ऋणों का केवल ११% प्राप्त हुआ।

(४) कुल ऋणों का ३४% भाग १२३% प्रतिवष में अिक् की घ्याज दर पर (१९६१-६२ में) प्राप्त किया गया।

**अखिल भारतीय ग्रामीण साख समीक्षा समिति (अन्तरिम) रिपोर्ट<sup>२</sup>**

१९६७ में रिजर्व बैंक ने ग्रामीण साख व्यवस्था की समीक्षा तथा चौथी पंचवर्षीय योजना काल में साख की पूर्ति हेतु सुझाव देने के लिए बैंकटॉपिया कमेटी की नियुक्ति की थी। विशेष रूप से गहन खेती कार्यक्रमों में साख की पूर्ति हेतु इस समिति को अपने विचार देने को कहा गया था। समिति ने १९६९ के प्रारम्भ में अपनी अन्तरिम रिपोर्ट प्रस्तुत की। इस अन्तरिम रिपोर्ट में प्रस्तुत की गई सिफारिशों को तीन भागों में बांटा जा सकता है

(१) छोटे कृषकों के लिए एक विकास एजेंसी की स्थापना।

(२) ग्रामीण विद्युतीकरण निगम की स्थापना।

(१) छोटे कृषकों के लिए विकास एजेंसी

बैंकटॉपिया कमेटी ने यह स्पष्ट किया कि ऊँची उपज वाले बीजों तथा गहन कृषि कार्यक्रमों का अब तक केवल बड़े कृषकों ने लाभ उठाया है। शोधकर्ताओं ने यह सिद्ध करने का प्रयास किया है कि छोटे कृषकों किस प्रकार साधनों के अभाव में इन सुविधाओं से वंचित रह जाते हैं। यदि किसी प्रकार छोटे कृषकों को सिंचाई, उर्वरकों तथा अन्य उपकरणों के लिए पर्याप्त साधन प्रदान कर दिए जाए तो नई कृषि व्यवस्था यानी हरी क्रांति का पूरा लाभ इन्हें भी प्राप्त हो सकता है।

१ R B I Bulletin, Sep 1965

२ See State Bank of India Monthly Review, February, 1969

इसके लिए बैकटापिया (ग्रामीण साख समीक्षा) समिति ने देश भर में छोटे कृषकों की विकास एजेंसियों की स्थापना का सुझाव दिया। पाइलट प्रोजेक्ट के रूप में ये एजेंसियाँ ३० चुने हुए जिलों में प्रारम्भ की जाएँ। समिति ने कहा कि इस प्रकार की विकास एजेंसी का प्रमुख कार्य-क्षेत्र के छोटे परन्तु ठोस आर्थिक स्थिति वाले कृषकों की समस्याओं का अध्ययन करके कृषि के साधन (बीज, खाद, पानी, सेवाएँ) तथा साख उपलब्ध कराना हो। जहाँ तक सम्भव हो यह सारी व्यवस्था वर्तमान सार्वजनिक तथा निजी संस्थाओं के माध्यम से की जाय तथा स्थानीय अधिकारियों से इसमें पूरा सहयोग लिया जाय।

एजेंसी सहकारी संस्थाओं (केन्द्रीय बैंक, प्राथमिक समितियों तथा भूमि विकास बैंकों) को पूँजी प्रदान करे ताकि छोटे कृषकों को आवश्यकतानुसार साख उपलब्ध हो सके। यह एजेंसी छोटे कृषकों को दी गई साख की जोखिम के लिए भी अनुदान दे सकती है। यह एजेंसी छोटे कृषकों के विनियोग एवं उत्पादक कार्यों के लिए मॉडल प्लान भी बनाएगी। प्रत्येक मॉडल प्लान कृषक की परिस्थितियों के आधार पर बनाया जाएगा।

बैंकटापिया कमेटी ने यह भी सुझाव दिया कि एजेंसी के अलावा छोटे कृषकों में से कमजोर वर्ग की सहायतायर्थ राज्य की कृषि योजनाओं में भी प्रावधान रखा जाना चाहिए।

## (२) ग्रामीण विद्युतीकरण निगम की स्थापना

बैंकटापिया कमेटी ने कृषि कार्यक्रमों की सफलता में ग्रामीण विद्युतीकरण को सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण बताया है। समिति का अनुमान है कि चौथी पंचवर्षीय योजना की अवधि में १२-५ लाख अतिरिक्त पम्प सेंटों को शक्ति की आवश्यकता होगी। इनसे ७० लाख एकड़ भूमि पर सिंचाई होगी तथा ३५ लाख टन अतिरिक्त अनाज प्राप्त होगा। समिति ने कहा कि इन लक्ष्यों की प्राप्ति तभी सम्भव होगी जबकि गाँवों में विद्युत शक्ति की पूरी व्यवस्था हो। परन्तु दूर-दूर तक बिखरे हुए गाँवों में विजली की व्यवस्था करने में बहुत अधिक विनियोग की आवश्यकता होगी। इतने अधिक धन की व्यवस्था राज्यों के विद्युत निगम नहीं कर सकेंगे। समिति ने अनुमान किया कि सारे वर्तमान साधनों को जुटाने पर भी ग्रामीण विद्युतीकरण के कार्यक्रमों में ३०० करोड़ रुपए का घाटा रहेगा जिसकी पूर्ति हेतु ग्रामीण विद्युतीकरण निगम की स्थापना करके की जानी चाहिए। इस निगम में पूँजी की व्यवस्था केन्द्रीय सरकार को करनी होगी और इन कोषों का उपयोग प्राथमिकता वाले क्षेत्रों के विद्युतीकरण तथा विसिष्ट ग्रामीण विद्युतीकरण बाँड खरीदने के लिए किया जाय। य बाँड विद्युत मंडलों (बोर्ड) द्वारा निर्गमित किए जाएँगे। निगम ग्रामीण क्षेत्रों में सहकारी विद्युत समितियों को भी सहायता दे।

बैंकटापिया कमेटी ने प्रोजेक्ट प्रणाली अपनाने का सुझाव दिया जिसके अनुसार निगम द्वारा जिन विद्युतीकरण के कार्यक्रमों के लिए पूँजी दी जानी है, उनकी पूरी जाँच-पड़ताल की जाय। समिति ने आशा प्रकट की कि कृषक विद्युत शक्ति प्राप्त करने को आतुर हैं अतएव राज्य विद्युत मंडलों द्वारा निर्गमित बोर्डों (ग्रुप पत्र) की विक्री सरलतापूर्वक की जा सकेंगी। सरकार ने चौथी योजना काल में ५५ करोड़ करोड़ रुपए की अधिकृत पूँजी से एक ग्रामीण विद्युतीकरण निगम स्थापित करने का निश्चय कर लिया है।

## (३) कृषि पुनर्वित्त निगम की स्थापना

भूमि का विकास, मत्स्य पालन वागान, सिंचाई तथा यंत्रोद्भूत फार्म आदि के विकास हेतु दिए गए ऋणों के पुनर्वित्त की व्यवस्था के लिए १ जुलाई, १९६३ को कृषि पुनर्वित्त निगम की स्थापना की गई थी। तब से लेकर ३० जून १९६८ तक इस निगम ने १२८ विभिन्न कार्यक्रमों के लिए ९१ करोड़ रुपए पुनर्वित्त के रूप में स्वीकृत किए। इन कार्यक्रमों का कुल प्रस्तावित विनियोग १०८ करोड़ रुपए था। इन १२८ कार्यक्रमों का विवरण इस प्रकार था :

लघु सिंचाई हेतु ५४; वागान आदि हेतु ३७; भूमि के विकास हेतु २४; मत्स्य पालन हेतु ५; मुर्गी पालन हेतु ४; तथा भूमि संरक्षण, ट्रक्टर की खरीद तथा शक्ति चालित हलों में प्रत्येक के लिए २, पुनर्वित्त निगम पुनर्वित्त की व्यवस्था केवल व्यापारी बैंकों, राज्य सहकारी बैंकों तथा भूमि विकास बैंकों के माध्यम से ही की जाती है। १९६७-६८ में पुनर्वित्त निगम ने केन्द्रीय तथा

शीर्ष सहकारी बैंको द्वारा निर्गमित विशेष विकास ऋण-पत्रों के लिए निर्धारित राज्य के ब्रश को २५% में घटाकर १०% कर दिया। विद्युत्तीकरण के कार्यक्रमों हेतु प्रदत्त ऋणों के पुनर्वित्त की स्वीकृति भी १९६८ में प्रदान की गई।

इतने पर भी बैंकटॉपिया बमेट्री ने यह अनुभव किया कि कृषि पुनर्वित्त निगम कृषकों की अपेक्षित सहायता नहीं दे पा रहा है। इसलिए बमेट्री ने सुझाव दिया कि कृषि पुनर्वित्त निगम को सहकारी तथा अनुसूचित बैंकों को पुनर्वित्त देने के अलावा कार्यक्रम की प्राविधिक सम्भावना, तथा आर्थिक स्थायित्ता की भी परख करनी चाहिए। निगम को देखना चाहिए कि पुनर्वित्त जिन कार्यक्रमों के लिए दिया गया है उनके लिए जरूरी उपकरण आदि उपलब्ध हो सके हैं या नहीं। इसलिये रिजर्व बैंक के विशेष कोष के माध्यम से कृषि पुनर्वित्त को कार्य करना चाहिए। अतुल्य पंचवर्षीय योजना में निगम द्वारा २०० करोड़ रु० के पुनर्वित्त प्रदान करने की आशा की जाती है।

### ग्रामीण साख की भावी आवश्यकताएँ व सुभाव<sup>१</sup>

कृषि विकास के कार्यक्रमों को पूरा करने तथा उत्पादन वृद्धि के सभी लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए भविष्य में हमें बहुत अधिक साख की आवश्यकता होगी। इसमें हमें जहाँ पर्याप्तता का ध्यान भी रखना है वही यह भी ध्यान में रखना होगा कि कृषकों को सरलतापूर्वक एवं उचित शर्तों तथा ब्याज पर यह ऋण प्राप्त हो जाय। योजना आयोग, केन्द्रीय मन्त्रालय एवं रिजर्व बैंक ने मयुक्त रूप से एक दल द्वारा ग्रामीण साख की भावी आवश्यकताओं का अनुमान किया है। इसके अनुसार १९६६-६७ व १९७०-७१ के बीच कुल साख की माँग ९४३ करोड़ रुपए से बढ़कर १४१५ करोड़ रुपए होने की आशा है। इनमें से १९७०-७१ में मध्यकालीन साख की माँग १०८ करोड़ रुपए, अल्पकालीन साख की माँग ११०० करोड़ रुपए तथा शेष दीर्घकालीन साख की माँग होगी। कुछ अन्य अनुमानों के अनुसार कृषि क्षेत्र में अपेक्षित वृद्धि को देखते हुए १९७०-७१ तक १३०० करोड़ रुपए की अल्पकालीन साख की जरूरत होनी चाहिए।

ऊँची उपज वाले बीजों या हरी क्रान्ति के बढ़ते हुए प्रभाव को देखते हुए चौथी योजना काल में ८०० करोड़ रुपए की मध्यकालीन (पाच वर्ष का योग) साख की जरूरत होगी। १९७३-७४ में अल्पकालीन साख की माँग २,००० करोड़ रुपए मध्य कालीन साख की माँग २०० करोड़ रुपए व दीर्घकालीन साख की माँग ४०० करोड़ रुपए होगी।

प्रश्न है चौथी योजना के अन्त तक इतनी अधिक धन राशि की व्यवस्था कौन करेगा? जंसा कि ऊपर बताया जा चुका है सहकारी संस्थाओं की वित्तीय स्थिति दिन प्रतिदिन शोचनीय हो रही है। अवधि पार ऋणों तथा पूँजी के अभाव में सहकारी संस्थाएँ अधिक से अधिक ग्रामीण साख का २०% (चौथी योजना के अन्त तक) भाग द सकेंगी। व्यापारी बैंकों की स्थिति हम पहले ही स्पष्ट कर चुके हैं। अस्तु, हमें बाकी सीमा तक ग्रामीण साख की पूर्ति हेतु साहूकारों पर ही निर्भर रहना होगा। लेकिन जरूरत इस बात की है कि साहूकारों पर इस प्रकार से नियन्त्रण रखा जाय कि वे कृषकों को शोषण नहीं कर सकें। यही तभी विभिन्न ऋणदाता संस्थाओं के बीच समन्वय होना भी जरूरी है। कुछ भी हो कृषि-उत्पादन बढ़ाने के लिए पर्याप्त साख की व्यवस्था होना बहुत आवश्यक है। लेकिन साथ ही यह भी जरूरी है कि साख का उपयोग अधिकाधिक उत्पादक कार्यों के लिए किया जाय ताकि ऋण की वापसी हेतु कृषक पर्याप्त क्षमता का सृजन कर सकें।

## कृषि पदार्थों का विपणन (Marketing of Agricultural Produce)

**प्रारम्भिक . कृषि पदार्थों के विपणन की आवश्यकता**

पिछले अध्यायो मे भारतीय कृषि से सम्बद्ध कुछ समस्याओ का अध्ययन किया जा चुका है। उनमे यह बताने का प्रयास किया था कि भारतीय कृषक के समक्ष भूमि व साख सम्बन्धी कौन-कौन सी कठिनाइयाँ रही है और उनके निवारण हेतु कौन-कौन से उपाय अब तक उठाए गए हैं। वस्तुतः साख को उचित व्यवस्था तथा उत्तम भूमि व्यवस्था ही देश के कृषकों की स्थिति को नहीं सुधार सकती। जब तक कृषक के पास खेत में इतनी उपज नहीं हो जाती कि वह जीवन निर्वाह कृषि (subsistence farming) की स्थिति से निकल कर इतना अतिरिक्त प्राप्त नहीं कर लेता कि जीवन स्तर सुधर सके, कृषि विकास का कोई कार्यक्रम सफल नहीं माना जाएगा। अन्य शब्दों में, उत्पादन बढ़ाने मात्र मे कृषक की स्थिति में सुधार नहीं हो सकता। इसके लिए बढ़ी हुई उपज का उचित मूल्य भी उसे मिलना चाहिए। यदि उपज में वृद्धि के साथ उसे बाजार में उचित मूल्य भी मिलता है तो इससे दो लाभ होंगे। प्रथम तो यह कि काश्तकार को लाभ होने पर कृषि में पूँजी निर्माण की प्रवृत्ति बढ़ेगी, और द्वितीय, कृषक के जीवन स्तर में सुधार होने पर उसकी कार्यक्षमता में वृद्धि होगी। इस प्रकार कृषि के दीर्घकालीन विकास के लिए कृषि पदार्थों का वितरण न्यायपूर्ण एवं कृषक के लिए लाभप्रद होनी चाहिए।

लेकिन इसके पूर्व कि भारत में कृषि उपज के विपणन की विस्तृत विवेचना की जाय, हम कृषि पदार्थों के विपणन की उपादेयता के विषय में बताना उचित समझते हैं। यदि समस्त देश में उत्पादन की घरेलू प्रणाली (domestic system) हो और कृषक अपने जीवन निर्वाह के लिए पर्याप्त खाद्यान्न उत्पन्न करें तो विपणन का कोई प्रश्न ही नहीं होगा। ऐसी स्थिति में शिल्पकार व कृषक बहुत छोटे पैमाने पर वस्तुओं का उत्पादन करेंगे। परन्तु यह एक परम्परागत व्यवस्था में ही सम्भव है। जैसे-जैसे देश आर्थिक विकास करता है, औद्योगिकरण बढ़ता है और कृषि तथा उद्योगों में वृहत् स्तरीय उत्पादन प्रारम्भ होता है। ऐसी स्थिति में कृषकों के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि गैर कृषक जनता के लिए भी पर्याप्त खाद्यान्न तथा औद्योगिक कच्चा माल प्रदान करें। उस सब अतिरिक्त को जिसे कृषक वर्ग अन्य वर्गों के उपयोग हेतु प्रस्तुत करता है हम विपणन योग्य अतिरिक्त (marketable surplus) को संज्ञा देते हैं।

कुछ अर्थशास्त्रियों की मान्यता है कि अल्पविकसित देशों में जैसे-जैसे आर्थिक विकास होता है, और मूल्यों में वृद्धि होती है, विज्ञे योग्य अतिरिक्त में कमी होती जाती है। विशेष रूप से श्री पी० एन० मायूर एव एनकील यह मानते हैं कि भारत जैसे देश में जहाँ काश्तकारों की सीमित मौद्रिक जरूरतें होती हैं, मूल्य वृद्धि के कारण अब थोड़ी सी उपज (पूर्वापिशा) बेचकर ही वे अपनी

मौद्रिक जहरतो को पूरा कर लेते हैं। इसी कारण मूल्य वृद्धि के साथ-साथ बाजार में विक्री हेतु आने वाली उपज की मात्रा कम होती जाती है।<sup>1</sup>

भारत भी एक अल्प विकसित देश है और खाद्यान्न के बढ़ते हुए मूल्यों की पृष्ठ भूमि में माथुर एजकील का तर्क यहाँ की परिस्थिति में भी महत्व रखता है। यदि कृषकों की विपणन व्यवस्था इसी आधार पर है तो इस देश में विक्री योग्य अतिरिक्त का सही अनुमान कभी नहीं लगाया जा सकेगा क्योंकि मूल्यों में थोड़ा भी परिवर्तन होने पर उसी दिशा में खाद्यान्न का विपणन कम होगा या बढ़ जाएगा।

विक्री योग्य अतिरिक्त के अनुमान<sup>2</sup>—कुछ समय पूर्व केंद्रीय सरकार द्वारा प्रकाशित एक रिपोर्ट में बताया गया कि खाद्य फसलों का ७५% कभी बाजार तक नहीं पहुँच पाता। डॉ० केहलोत्र व रोड के मत में अनाज के विक्री योग्य अतिरिक्त का कोई भी सही अनुमान करना सम्भव नहीं है क्योंकि यह कृषकों की भोजन सम्बन्धी आदत पर निर्भर है। हैदराबाद में गेहूँ का डूबा बाजार में बेच दिया जाता है क्योंकि वहाँ मामूली भोजन चावल है जबकि गेहूँ पर अश्रित पंजाब का किसान आधे से ज्यादा चावल और केवल 1/4 गेहूँ बाजार में बेचता है। एक अन्य लेखक ने बताया कि १९५९ में कुल खाद्यान्न का २८% बाजार में बेचा गया था। लेकिन माथुर-एजकील के विपरीत इनमें से कुछ लेखकों की यह मान्यता है कि जैसे-जैसे अधिक विकास होता है और वास्तविक आय बढ़ती है वैसे-वैसे उसका उपभोग बढ़ता है। फलतः बाजार में आने वाले अतिरिक्त में कमी होती है। परन्तु हम इस तर्क से सहमत नहीं हैं। भारत जैसे देश की कृषि व्यवस्था में केवल बड़ा हुआ उपभोग ही अतिरिक्त को कम नहीं करता। वास्तविक आय बढ़ती है उसे इस योग्य बना देती है कि खाद्यान्न की पूति फसल के तुरन्त बाद न करके स्टॉक का सग्रह करले। सहकारी संस्थाओं के ऋणों ने भी इस प्रवृत्ति को बल दिया है।

लेकिन जितना विवाद एवं अनिश्चितता खाद्यान्न के विक्री योग्य अतिरिक्त के विषय में है उतनी व्यापारिक फसलों के लिए नहीं होती। क्योंकि कृषक न तो इनका उपयोग स्वयं करता है और न ही इनको रोकने में उसका अधिक लाभ है। वस्तुतः व्यापारिक फसलों का उत्पादन ही विपणन की दृष्टि से किया जाता है और इसीलिए इनका विक्री योग्य अतिरिक्त काफी अधिक होता है। तिलहनो के उत्पादन का ८० से ९०% तक काजू का ६७% तम्बाकू का ६२% तथा कपास का ९५% बाजार में बेच दिया जाता है। गन्ना विशुद्ध रूप में न बेचा जाकर गुड़ के रूप में बेचा जाता है और इसका अनुपात ८०% है।<sup>3</sup>

अब प्रश्न यह है कि कृषि पदार्थों का विपणन किन व्यक्तियों या संस्थाओं के माध्यम से किया जाता है इस प्रक्रिया में सामान्यतः गाँव के व्यापारी तथा कच्चे व पक्के आडतियों का योगदान होता है। परन्तु कुछ समय से सहकारी विक्रय समितियाँ भी इस दिशा में सक्रिय हो गई हैं। इनका आगे विस्तार से विवरण प्रस्तुत किया गया है।

इसके पूर्व कि हम भारत में कृषि उपज के विपणन का विस्तार से वर्णन करें इसका ऐतिहासिक विश्लेषण करना उपयुक्त होगा। इसके पश्चात् इस प्रणाली में विद्यमान दोषों की समीक्षा की जाएगी।

### कृषि उपज की विक्री व्यवस्था के दोष

यद्यपि स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद कृषि पदार्थों की विक्री व्यवस्था में सुधार हेतु सरकार द्वारा काफी प्रयास किया गया है फिर भी इसमें निम्न दोष आज भी पाए जाते हैं

(१) कृषकों में संगठन का अभाव—बाजार का सामान्य नियम यह है कि क्रैताओं तथा

- 1 P N Mathur & H Ezekiel 'Marketable Surplus and Price Fluctuations in a Developing Economy' article in *Kyklos* Vol XIV 1961
- 2 See articles by Bansil Bala Subramiam A S Kahlon Read and B Natarajan *Indian Journal of Agricultural Economics*, Jan March 1961
- 3 *Indian Agriculture in Brief* p 56

विक्रेताओं दोनों के बीच शक्ति सन्तुलन होने पर ही विनिमय द्वारा दोनों पक्षों को लाभ हो सकता है। परन्तु भारत में कृषि उपज के अधिकृत विक्रेता (कृषक) मण्डी या बाजार में क्रैताओं (व्यापारियों) की तुलना में कम संगठित हैं। व्यापारी परस्पर सहयोग द्वारा माँग को नियन्त्रित रखने में सफल हो जाते हैं जबकि उत्पादक (कृषक) पूर्ण पर कोई नियमन या नियन्त्रण नहीं लगा पाता। अस्तु, संगठन के अभाव में क्रैता उसका शोषण करने में सफल हो जाते हैं।

(२) विवशतापूर्ण विक्री—वस्तुतः भारतीय कृषक स्वेच्छा से उपज को नहीं बेचता। इसके विपरीत तीन ओर से उसे अपनी उपज फल काटने के तुरन्त बाद गाँव में ही बेचनी पड़ती है। ये कारण हैं : उस साहूकार का तकाजा जिसने कृषक को रुपया उधार दिया है; विक्री योग्य उपज की बहुत थोड़ी मात्रा, जिसके कारण वह मण्डी तक इसे ले जाना नहीं चाहता तथा मण्डी तक उपज पहुँचाने के साधनों का अभाव। मण्डी व गाँवों के बीच सबके साधारणतया कच्ची है इसलिए बेल व गाड़ी होने पर भी कृषक उपज को गाँव में बेचना ही पसन्द करता है। विप्रेय रूप से खाद्यान्न के अतिरिक्त का ६५% गाँवों में ही विक्रि जाता है जबकि कपास का ३५ से ४०%, जूट का ९०% व तिलहल का ५०% गाँवों में ही विक्रि जाता है। ग्रामीण साक्षर सर्वेक्षण के अनुसार विक्री योग्य अतिरिक्त का ३ भाग कृषक गाँव में ही बेच देता है।<sup>1</sup> इस विवशता के कारण उसे जो भी मूल्य मिल जाय उसी में सन्तोष करना पड़ता है।

(३) मध्यस्थों का आधिपत्य—डा० देसाई ने भारतीय कृषक की तुलना सिधवादा जहाजी से की है। वे लिखते हैं कि निर्जन टापू में सिधवादा की पीठ पर तो केवल एक बूढ़ा चढ़ा था, परन्तु भारतीय कृषक को मध्यस्थों की एक विशाल सेना का भार होता पड़ रहा है। यही कारण है कि अन्तिम उपभोक्ता उपज के लिए मूल्य देना है उसका काफी बड़ा अंश में मध्यस्थ हड़प लेते हैं। अनुमानत उपभोक्ताओं द्वारा चुकाए जाने वाले मूल्य का ५७-५८% ही उत्पादक को मिलता है और शेष मध्यस्थों को प्राप्त हो जाता है।<sup>2</sup>

(४) अनियन्त्रित बाजार—यद्यपि सरकार द्वारा जिन मण्डियों को नियमित बनाया गया है वहाँ कुछ सुधार हुआ है। परन्तु अधिकांश कृषि बाजार (मण्डियाँ) आज भी नियमित नहीं हैं। कृषि उपज की विक्री इन बाजारों में व्यापारियों की सुविधा तथा इच्छा के अनुसार की जाती है। कई बार कृषक यह जान भी नहीं पाता कि उपज किस दर पर बेची गई और कुल राशि में से जो कटौतियाँ की गई हैं उनका क्या औचित्य है ?

(५) कृषि उपज में प्रमाणीकरण का अभाव—भारतीय कृषक उपज को बेचने से पूर्व उसका प्रामाणीकरण या श्रेणीकरण नहीं कर पाता। गेहूँ में जी या चने का मिश्रण साधारण सी बात मानी जाती है। इसी प्रकार ककर, कचरा या हल्की क्वालिटी की उपज का मिश्रण भी एक बाम बात है। इसका कारण यह है कि मण्डी में लाने से पूर्व कृषि उपज का ठीक प्रकार से परिनिर्माण नहीं किया जाता। परन्तु मिलावट या अशुद्धियों के कारण कृषक को वही मूल्य स्वीकार करना पड़ता है जो व्यापारी उसे दे दे।

(६) तौल के नियमन की अभाव—यद्यपि भारत सरकार ने हाल ही में दशमलव तौल प्रणाली का प्रारम्भ करके सम्पूर्ण देश में एक ही तौल-व्यवस्था लागू कर दी है, फिर भी ऐसी अनेकों मण्डियाँ आज भी हैं, जहाँ परम्परागत तौल के आधार पर कृषि उपज बेची जाती है। राजस्थान के उत्तर-पूर्वी जिलों में कहीं-कहीं आज भी १०० तौल का एक सेर माना जाता है। जबकि दक्षिण के गुजरात में मिते हुए जिलों में सेर से अभिप्राय ४० तौल से है। कृषि-पदार्थों का विक्रय परम्परागत तौल के आधार पर होने से विक्री-व्यवस्था में बाधाएँ उत्पन्न हो सकती हैं। नवीन तौल-प्रणाली के अन्तगत जिन बाटों की आवश्यकता है, वे पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध नहीं हो पाते और इसीलिए कृषक तथा व्यापारी पुराने बाटों से आज भी काम चला रहे हैं। साही कृषि आयोग ने १९२८ में ही सरकार को यह स्पष्टतः बताया था कि तौल-व्यवस्था ठीक नहीं होने तक कृषि-उपज की विक्री ठीक ढंग पर नहीं हो सकेगी। लेकिन राज्य के दृढ़ निश्चय के बावजूद

1. Rural Credit Survey Committee Report p 182

2. See Agricultural Situation in India, January, 1962 pp. 1023-24

तोल-व्यवस्था सन्तोषप्रद नहीं है तथा आज भी अशिक्षित व भोले कृषकों को व्यापारी ठगने में सफल हो जाते हैं। यहाँ तक कि नये वाटों की व्यवस्था को समझने में कृषक असमर्थ रहता है और फल-स्वरूप इस दृष्टि से भी उसके ठगे जाने की पूरी सम्भावनाएँ रहती हैं।

(७) यातायात के साधनों का अभाव—कृषि-उपज की दोषपूर्ण विक्री का सबसे प्रमुख कारण है, यातायात के साधनों का अभाव। उपज पर्याप्त मात्रा में हो तथा कृषक के पास परिवहन के साधन हों, फिर भी अच्छी सड़कों के अभाव में कृषि उपज मण्डी तक नहीं लाई जा सकती। भारत में आज भी हजारों गाँव ऐसे हैं, जिन तक बस में चार महीने तक नहीं पहुँचा जा सकता। कच्ची सड़कें होने के कारण इनकी उपादेयता अपेक्षाकृत कम रहती है।

(८) मण्डियों में प्रचलित कपटपूर्ण पद्धतियाँ—भारत की मण्डियों में विशेषतः जो अनियन्त्रित हैं, प्रचलित धोखेवाजियों के कारण भी कृषक-विक्रेताओं को बहुत हानि सहनी पड़ती है। शाही कृषि आयोग एवं राष्ट्रीय निधोजन समिति दोनों ही ने इसे स्वीकार किया था। कपटपूर्ण पद्धतियों के प्रमुख उदाहरण निम्न है—कम तोलना, नमूने के रूप में उपज का पर्याप्त अंश ले लेना, मण्डी के दलाल द्वारा व्यापारियों के साथ पक्षपात करना, गुप्त रूप से मूल्य तय होने में किसान के साथ धोखा, चुगी व रबड़ा, आढत तुलाई, बोरबन्दो पल्लेदारो, पाठसाला, गोमाला, प्याऊ मेहतर, रसोइया, भिखारी आदि के नाम से अनुचित कटौतियाँ, जिनके बारे में शाही कृषि आयोग ने कहा था कि 'ये किमी भी प्रकार खुली चोरी से कम नहीं हैं।'

(९) मध्यस्थों की एक लम्बी शृंखला—भारत में कृषक तथा अन्तिम उपभोक्ता के बीच मध्यस्थों की एक लम्बी शृंखला विद्यमान है, जैसे—गाँव का बन्दिया, महाजन, बच्चा आढतिया, पक्का आढतिया, दलाल, थोक व्यापारी, फुटकर व्यापारी, सहकारी विक्रय समिति। ये विभिन्न स्तरों पर कार्य करते हैं तथा अपना-अपना कमीशन ले लेते हैं जिसके परिणामस्वरूप वेचारे कृषक को उपभोक्ता द्वारा दिये जाने वाले मूल्य का एक अल्प भाग ही मिल पाता है।

(१०) कृषि उपज को सुरक्षित रखने की व्यवस्था का अभाव—यदि उपज को बाजार में माँग के अनुसार प्रस्तुत किया जाय तो उससे उपभोक्ताओं तथा विक्रेताओं दोनों को लाभ होता है। सबसे विचित्र बात भारतीय कृषि विपणन व्यवस्था में यह है कि यहाँ उपज का उत्पादक उपभोक्ता के प्रत्यक्ष सम्पर्क में नहीं रहता। कृषक को सामान्य मौद्रिक आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु फसल कटने के तुरन्त बाद उपज को बाजार में लाना पड़ता है और इसी जटिलवाजी के कारण व्यापारी उस उपज को कम मूल्य पर खरीद लेते हैं। जो कृषक विक्री-योग्य अतिरिक्त को रोकना भी चाहते हैं उनके पास गोदामों की समुचित व्यवस्था नहीं है और वे इसे मिट्टी की कोठियों, गड्डों या खतियों में रख देते हैं। उपज की इन स्थानों पर कोई सुरक्षा नहीं रहती तथा कीड़ों (घुन) के कारण वह खराब हो जाती है। विशेषरूप से खाद्यान्नों व तिलहनो में कुछ समय बाद ही घुन या कीटाणु नष्टन प्रारम्भ हो जाता है। यही कारण है कि जो कृषक उपज को रोकने में मग्न हैं वे भी फसल कटने से तुरन्त बाद इसे बेच देते हैं।

दूसरी ओर व्यापारियों के पास भी अच्छे गोदाम नहीं हैं और सीलन-भरी कोठरियों में वे कृषि-उपज को रखते हैं। फलस्वरूप वहाँ भी कीटाणुओं का प्रकोप प्रारम्भ हो जाता है।

(११) बाजार मूल्य तथा अन्य सूचनाओं से अनभिज्ञता—अशिक्षा एवं अज्ञानता के कारण अधिकांश कृषक बाजार सम्बन्धी (विशेषरूप से मूल्य-सम्बन्धी) सूचनाएँ प्राप्त नहीं कर पाते (बहुत से कृषक आर्द्धतएँ पर इतना अधिक विश्वास करते हैं कि इसकी जरूरत नहीं मझते)। फलस्वरूप उनका शोषण व्यापारियों द्वारा सरलता से किया जा सकता है।

कुल मिलाकर भारतीय कृषि उपज की विपणन व्यवस्था को इस प्रकार प्रस्तुत किया जा सकता है

बहुत थोड़ा विक्री योग्य अतिरिक्त होने, साहूकारों तथा मध्यस्थों के दबाव के कारण, परिनिर्माण तथा गोदामों की अभाव्यवस्था के कारण तथा संगठित न होने के कारण भारतीय कृषक को अपने श्रम का पर्याप्त प्रतिफल नहीं मिल पाता।

## कृषि-उपज की विक्री-सम्बन्धी राज्य की नीति

यद्यपि ब्रिटिश सरकार ने परोक्ष अथवा प्रत्यक्ष तरीकों द्वारा इस प्रकार के प्रयास किए कि कपास, जूट, तम्बाकू, अनाज व चाय आदि कृषि पदार्थ अग्न उद्योगों तथा आंग्ल जनता के उपयोग हेतु अधिकाधिक मात्रा में भारत से जाएँ, फिर भी इससे कृषि-उपज की विक्री-पद्धति में मूलभूत परिवर्तन नहीं हो सके। केवल अकाल के समय राज्य अनाज की मण्डियों में मूल्य निर्धारित करने का उत्तरदायित्व लेता था। लेकिन १८६०-६१ में वेस्टमिंस्टर स्मिथ तथा जॉन स्ट्रूचे आदि ने राज्य के किसी भी प्रकार के हस्तक्षेप को अनुचित बताया तथा यह अपील की कि राज्य को अनाज खरीदने या बेचने के सम्बन्ध में प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से कोई हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए।<sup>1</sup> राज्य की कृषि-उपज की विक्री के सम्बन्ध में यह उदासीनता प्रथम महायुद्ध के पश्चात् भी काफी समय तक बनी रही।

सबसे पहले इस सम्बन्ध में विस्तार से राज्य का ध्यान आकर्षित किया। शाही कृषि आयोग ने, जिसने कृषि-उपज के दोषपूर्ण विपणन को कृषि की सबसे बड़ी समस्याओं में एक बताया। शाही कृषि आयोग ने निम्न सुझाव कृषि-पदार्थों की सुचारु विक्री के लिए प्रस्तुत किए

(i) यातायात व परिवहन के साधनों का विकास, (ii) कृषि-उपज पर रेल-भाड़े में कमी तथा अन्य सुविधाएँ प्रदान किये जाना, (iii) हैदराबाद तथा वरार की भाँति समस्त देश में नियन्त्रित बाजार स्थापित हो, (iv) तोल का प्रमाणीकरण, (v) मिलावट व अन्य बुराईयों को दूर किया जाए, (vi) बस्तुओं के स्टैण्डर्ड तथा श्रेणियों का निर्धारण, (vii) सहकारी विक्री को प्रोत्साहन, (viii) श्रेष्ठतर वीजो व पद्धतियों का उपयोग करने के बाद कृषकों को पूरा लाभ प्राप्त हो, इसके लिए राज्य के कृषि-विभाग द्वारा कृषि-उपज की नीलामी द्वारा विक्री (ix) बाजार में कृषि-पदार्थों की विक्री का सर्वेक्षण करवाया जाए, तथा (x) कृषि-विभाग के अन्तर्गत एक विशेष समिति की नियुक्ति द्वारा कृषि-उपज की समुचित विक्री को व्यवस्था। शाही कृषि आयोग के पश्चात् प्रांतीय बैंकिंग जांच-समितियों तथा केन्द्रीय बैंकिंग जांच समिति (क्रमशः १९३० व १९३१) ने कृषि उपज की विक्री-सम्बन्धी अनेक सुझाव प्रस्तुत किए। फलस्वरूप ब्रिटिश सरकार की नीति में आमूल परिवर्तन हुए। नियन्त्रित बाजारों की स्थापना, केन्द्रीय कृषि-उपज विक्री परामर्शदाता मंडल की नियुक्ति तथा कृषि-पदार्थों का प्रमाणीकरण तथा श्रेणीकरण इस दिशा में राज्य के क्रान्तिकारी कदम कहे जा सकते हैं। अब हम विस्तार से उन सब उपायों का वर्णन करेंगे, जिनके माध्यम से कृषि-उपज की विक्री में १९३५ से अब तक सुधार करने का प्रयास किया गया है।

(१) नियमित बाजार व्यवस्था (Regulated Markets)—कृषि बाजारों पर नियन्त्रण के प्रयास १८९७ से प्रारम्भ हो गए थे जबकि वरार में कॉटन एण्ड ग्रैन मार्केट्स ला पारित हुआ। बम्बई तथा हैदराबाद में भी कपास की नियन्त्रित विक्री के लिए १९२३ के पश्चात् कुछ अधिनियम पारित किये गए। लेकिन सर्वप्रथम सारे देश में नियन्त्रित बाजारों की स्थापना के लिए शाही कृषि आयोग ने सुझाव प्रस्तुत किया। चूँकि १९२१ से ही कृषि के विकास का दायित्व राज्यों पर छोड़ दिया गया था, अतएव राज्य की सरकारों ने शाही आयोग की सिफारिशों पर विचार प्रारम्भ किया। फलस्वरूप सबसे पहले हैदराबाद में नियमित बाजारों की स्थापना हेतु १९३० में पुराने अधिनियम में संशोधन किया गया। उसके पश्चात् मद्रास (१९३३), मध्यप्रदेश (१९३५), बम्बई (१९३९), पंजाब (१९३९) एवं मैसूर (१९३९) में अधिनियम पारित किये गए। मद्रास के अधिनियम में १९३९ व १९४० में संशोधन किए गए जबकि पंजाब का अधिनियम अक्टूबर १९४१ से लागू हुआ।

इस प्रकार के बाजारों में निम्न विशेषताएँ होती हैं (i) कृषि-उपज की विक्री पर एक मण्डी-समिति का नियन्त्रण होता है, जिसमें उत्पादकों तथा व्यापारियों के प्रतिनिधि सम्मिलित होते हैं, (ii) दलाली तथा व्यापारियों को लाइसेंस लेना होता है, (iii) आडव, दलाली एवं अन्य कटौतियाँ सीमित तथा अधिकृत होती हैं, (iv) तोल व माप पर मण्डी एवं राज्य द्वारा नियुक्त



अधिकारियों की निगरानी रहती है, तथा (v) मन्त्री-समिति कृषि पदार्थों की मूल्य-सम्बन्धी सूचनाएँ देने के लिए उत्तरदायित्व लेती है।

यद्यपि इस प्रकार स्थापित किये गए बाजारों में कृषक को पूरा न्याय मिलना चाहिए, फिर भी ऐसा देखा गया है कि नियन्त्रित बाजारों में भी अशिक्षा तथा अज्ञान के कारण कृषक उपज के लिए उचित मूल्य प्राप्त करने में असफल रहते हैं एवं चतुर व्यापारीगण उन्हें गुमराह कर सकते हैं।<sup>1</sup> मंडी कमेटियों में प्रतिनिधित्व होने के बावजूद कृषकों की आवाज नियन्त्रित बाजार में महत्त्वहीन रहती है।

समस्त भारत की २५०० बड़ी मण्डियों में से १९५०-५१ तक केवल २६५ ही नियन्त्रित मण्डियाँ थीं। प्रथम योजना के पूर्व योजना आयोग ने यह निश्चय किया कि यथामुम्भव इन मण्डियों की संख्या उतनी पहुँचा दी जाय जितनी कुल बड़ी मण्डियाँ हैं।

प्रथम पंचवर्षीय योजना की समाप्ति के समय नियन्त्रित मण्डियों की संख्या ४७० थी। द्वितीय योजना काल में केन्द्रीय सरकार के निर्देशन के अनुसार बहुत से राज्यों में नियन्त्रित बाजार स्थापित करने के सम्बन्ध में अधिनियम पारित किये गए। १९६०-६१ तक इन बाजारों की संख्या बढ़कर ७२५ हो गई यद्यपि तृतीय योजनाकाल में शेष (लगभग १७७५) बाजारों को भी नियन्त्रित बाजारों में परिवर्तन कर देने का निश्चय किया गया था। परन्तु योजना की समाप्ति तक १६०० मण्डियों को ही नियन्त्रित किया जा सका। मार्च १९६८ तक इनकी संख्या १८१० तक बढ़ा दी गई।<sup>2</sup> वस्तुतः राज्य सरकारों की शिथिलता के कारण ही इस दिशा में धीमी प्रगति रही है।

(२) कृषि-पदार्थों का श्रेणीकरण शाही कृषि आयोग ने कृषि-पदार्थों के श्रेणीकरण अथवा कोटिफ्रम (Grading) की आवश्यकता पर भी काफी बल दिया था। ब्रिटिश सरकार ने प्रारम्भ में फलों, अण्डों, आटा व घी आदि पदार्थों की क्रम में सुधार करने के लिए कदम उठाए, पर धीरे-धीरे अन्य कृषि-पदार्थों एवं विशेषतया खाद्य-पदार्थों को भी इस सूची में सम्मिलित कर लिया गया। १९३७ में केन्द्रीय सरकार ने कृषि-उपज (श्रेणीकरण एवं विक्रय) अधिनियम पारित किया। इसके अनुसार प्रान्तीय सरकारों व भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद (I C A R) की मलाह से १९३५ में नियुक्त केन्द्रीय कृषि-उपज विक्री सलाहकार को श्रेणीबद्ध वस्तुओं के लिए प्रमाण-पत्र प्रदान करने का अधिकार दिया गया। इस प्रकार की वस्तुएँ जिन्हें प्रमाण-पत्र दिया जाता था, एग्मार्क (Agmark) की वस्तुएँ कहाने लगीं। आज एग्मार्क की वस्तुओं में फल, सब्जियाँ, अण्डे, दूध व सम्बन्धित पदार्थ, तम्बाकू, काँफो, आटा, वनस्पति घी, तिलहन कपास, चावल, गेहूँ, मक्का, गुड़, लाख तथा पशुओं से प्राप्त वस्तुएँ जैसे चमड़ा व ऊन आदि शामिल हैं। परन्तु चौथी योजना के अन्त तक सभी महत्त्वपूर्ण खाद्य पदार्थों का एग्मार्क प्रामाणीकरण करने का लक्ष्य रखा गया है।

१९५२ में योजना आयोग की सिफारिश पर निर्यात हेतु प्रस्तुत कृषि पदार्थों का श्रेणीकरण अनिवार्य कर दिया गया तथा आन्तरिक व्यापार हेतु प्रयुक्त कृषि उपज के श्रेणीकरण को ऐच्छिक माना गया। इन वस्तुओं में, जिनका निर्यात हेतु श्रेणीकरण अनिवार्य है तम्बाकू, सन, चन्दन का तेल, बकरो के बाल, मिर्च, व ऊन आदि हैं। योजना आयोग का अनुमान था कि इस प्रकार के श्रेणीकरण से कृषि-पदार्थों के निर्यात में १०% वृद्धि होगी।<sup>3</sup>

श्रेणीकरण की प्रक्रिया को अधिक सरल एवं सुविधाजनक बनाने के लिए तृतीय पंचवर्षीय योजना-काल में नागपुर में एक केन्द्रीय प्रयोगशाला (लेबोरेटरी) तथा आठ क्षेत्रीय प्रयोगशालाएँ गुड्डर, मद्रास, कोचीन, वानपुर, राजकोट, अमृतसर, कलकत्ता व बम्बई में स्थापित की गई हैं। यहाँ

1 लेखक ने स्वयं रतलाम मंडी, जो मध्य प्रदेश में एक नियन्त्रित बाजार है, का १९५९ में सर्वेक्षण किया था तथा अनुभव के आधार पर ही उपरोक्त विचार प्रस्तुत किये गए हैं।

2 India 1968 p 233

3 First Five Year Plan, p 248

यह उल्लेख कर देना उचित होगा कि द्वितीय योजना के अन्त तक चार प्रयोगशालाएँ कोचीन, राजकोट, कानपुर व बम्बई में स्थापित की चुकी थी, पर इन्हे तृतीय योजना काल में क्षेत्रीय संस्थाओं के रूप में बदला गया। १९६८ में पटना व बगलोर में भी क्षेत्रीय प्रयोगशालाएँ स्थापित की गयीं।

सरकार ने यह अनुभव किया है कि श्रेणीकरण से काश्तकार को लाभ तथा उपभोक्ता को सुविधा होती है अतः चौथी योजना काल में ६०० नई श्रेणीकरण-इकाइयाँ स्थापित की जाएँगी। इस समय लगभग ३५० ऐसी इकाइयाँ नियन्त्रित बाजारों में कार्य कर रही हैं। कपास, जूट, फलों, सब्जियों व पशुओं से प्राप्त वस्तुओं में श्रेणीकरण हेतु विशिष्ट सुविधाएँ दी जाएँगी।

(३) बिक्री-सर्वेक्षण—भारत सरकार ने १९३५ में एक कृषि-बिक्री सलाहकार की नियुक्ति की थी, यह ऊपर लिखा जा चुका है। आज तक भी केन्द्रीय कृषि-बिक्री सलाहकार व अन्य बिक्री अधिकारी कृषि-मन्त्रालय के अन्तर्गत कार्य कर रहे हैं। सर्वप्रथम इंग्लैंड के कृषि-मन्त्रालय के बिक्री-विभाग के वरिष्ठ अधिकारी श्री ए० एम० लिबिंगस्टन इस पद पर नियुक्त किये गए, परन्तु आजादी के बाद से यह पद भारतीय अधिकारियों को ही मिलता रहा है। केन्द्र की भाँति बम्बई, मद्रास, पश्चिमी बंगाल, विहार, पंजाब, आन्ध्र व मैसूर में भी इसी प्रकार के प्रान्तीय सलाहकारों की नियुक्ति की गई है। केन्द्रीय सलाहकार के दो मुख्य कार्य हैं—(१) विभिन्न कृषि-पदार्थों की बिक्री से सम्बन्धित सर्वेक्षण करवाना तथा विस्तृत रिपोर्टें प्राप्त करना एवं (२) वस्तुओं के श्रेणीकरण की व्यवस्था करना। द्वितीय कार्य की विवेचना ऊपर की जा चुकी है।

सर्वप्रथम १९३७ में गेहूँ की बिक्री के विषय में एक रिपोर्ट प्रकाशित हुई, जिसमें बिक्री-प्रणालियों, विभिन्न मण्डियों की स्थिति व बिक्री-पद्धति के दोषों की विस्तृत विवेचना की गई। इसके पश्चात् चावल, कपास, आलू, चना, जौ, मक्का, फल, तिलहन, चमड़ा, घी, अण्डा, कॉफी, दूध व सम्बन्धित पदार्थ व अनेक अन्य वस्तुओं के विषय में केन्द्रीय बिक्री एवं निरीक्षण संचालन विभाग (जिसमें बिक्री सलाहकार का कार्यालय स्थित है) की ओर से १९५६-५७ तक ७० सर्वेक्षण किए गए। वस्तुओं से १९६३ की मार्च तक सर्वेक्षण रिपोर्टों की संख्या १३१ हो गई थी, लगभग ४० महत्त्वपूर्ण वस्तुओं की बिक्री का सर्वेक्षण एक से ज्यादा बार हुआ है।

(४) माप-बिधि तथा बाँटों में सुधार—शाही कृषि आयोग ने प्रत्येक नियन्त्रित बाजार में एक काँटा (Weight-bridge) लगाने की सिफारिश की थी, जिस पर कृषि-उपज लेकर आने वाली गाड़ियों का तोल किया जा सके। भरी तथा खाली गाड़ी के वजन का अन्तर उपज का भार माना जाय, ऐसी आयोग की मान्यता थी। आयोग ने यह भी सुझाव दिया कि अनियन्त्रित बाजारों में भी अनिवार्य रूप से ऐसे काँटों की व्यवस्था की जाय। जहाँ काँटों की व्यवस्था नहीं हो सके, आयोग की सिफारिश के अनुसार वहाँ लाइसेंस प्राप्त मापक एवं तोल करने वाले हों। इन उपायों से काफी सीमा तक तोल में की जाने वाली गड़बड़ को रोका जा सकता है, ऐसा आयोग का मत था।

आयोग ने यह भी सुझाव दिया कि सारे देश में एक प्रकार का तोल होना चाहिए तथा इस व्यवस्था को सुविधापूर्ण एवं सरल बनाने के लिए राज्य द्वारा प्रामाणिक बाँट प्रदान किये जाएँ। इसी उद्देश्य से १९३९ में केन्द्रीय सरकार ने बाँट-प्रमाणीकरण अधिनियम पारित किया। यह अधिनियम १ जुलाई, १९४२ से लागू किया गया तथा मिट मास्टर, बम्बई द्वारा तैयार किए गए बाँटों की बिक्री का इसमें प्रावधान रखा गया। राज्य द्वारा प्रामाणित बाँटों का उपयोग अनिवार्य रूप से करने के लिए बम्बई, विहार, मध्यप्रदेश, बरार, हैदराबाद, मैसूर व पटियाला में अधिनियम पारित किए गए।

लेकिन इन बाँटों की पूर्ति अपर्याप्त एवं अनियमित थी और फलस्वरूप स्वतन्त्रता के पश्चात् भारतीय प्रमाण सहाय (I. S. I.) ने देश में बाँटों के प्रमाणीकरण हेतु दशमलव प्रणाली अपनाने की सिफारिश की। १ अक्टूबर, १९५८ से देश के कुछ भागों में दशमलव तोल प्रणाली लागू की गई। १ अप्रैल, १९६२ से सारे भारत में यह प्रणाली प्रयुक्त कर दी गई है तथा राज्य स्वयं बृहत स्तर पर बाँट दिलाने की व्यवस्था कर रहा है।

तोल व माप का प्रमाणिकरण एव दसमलव प्रणाली के उपयोग से मण्डियों में तोल व माप-सम्बन्धी अनियमितताएँ सरलता से दूर की जा सकेंगी ।

(५) बाजार सम्बन्धी सूचनाएँ—शाही आयोग ने विभिन्न कृषि पदार्थों के मूल्यों से सम्बन्धित सूचना के प्रसारण पर भी बल दिया था । स्वतन्त्रता के पश्चात् प्रारम्भ में कलकत्ता, बम्बई व दिल्ली से जूट, कपास व महत्वपूर्ण अनाज के मूल्यों के विषय में आकाशवाणी से सूचनाएँ प्रसारित की जाने लगी । कालान्तर में विभिन्न प्रान्तों में स्थानीय समाचारों के साथ साथ बड़ी-बड़ी (प्रान्त की) मण्डियों में प्रचलित महत्वपूर्ण कृषि पदार्थों के मूल्य प्रकाशित किये जाने लगे हैं ।

द्वितीय योजनाकाल में कृषकों व उपभोक्ताओं को बाजार की हलचल से अवगत कराने के लिए अखिल भारतीय बाजार समाचार-सेवा प्रारम्भ की गई । महत्वपूर्ण समाचार पत्रों में भी कृषि-पदार्थों के मूल्य प्रकाशित किए जाते हैं । विकेन्द्रीकरण के पश्चात् ग्राम पंचायतों को रेडियो प्रदान किए जाकर चौपालों पर कृषकों के लिए महत्वपूर्ण समाचार सुनने की व्यवस्था की जा रही है, जिसमें मूल्य-सम्बन्धी समाचार भी हैं ।

बहुत से नियन्त्रित बाजारों में मूल्यों की वृद्ध सूची प्रकाशनार्थ तैयार की जाती है । शिक्षा व ज्ञान के प्रसार के साथ-साथ कृषक अब कृषि पदार्थों के मूल्यों के सम्बन्ध में पहले से अधिक जानने लगे हैं ।

(६) यातायात एव परिवहन के साधनों का विकास—गांवों की मंडी से मिलाने की आवश्यकता को ब्रिटिश सरकार ने भी अनुभव किया था, क्योंकि सभी परिस्थितियों अनुकूल रहने पर भी यातायात के साधन अपर्याप्त होने पर कृषि-उपज को गांव में बेचना अनिवार्य हो जाता है । सड़कों का विकास इस दृष्टि से सर्वाधिक महत्वपूर्ण है । सड़कों के विकास हेतु राज्यों में अलग से कार्यक्रम तैयार किये गए हैं, जिन सबका विवरण सड़क यातायात के अध्याय में विस्तार से दिया गया है ; यहाँ इतना बताना पर्याप्त होगा कि राज्य द्वारा सड़कों के विस्तार के पश्चात् कृषि उपज को सरलता से मंडी तक लाया जा सकेगा तथा कृषक अत्यल्प मूल्य पर गांव के व्यापारियों या सहकारियों को कृषि उपज बेचने के लिए बाध्य नहीं होगा ।

(७) गोदामों की व्यवस्था—किमी भी वस्तु के न्यायपूर्ण मूल्य निर्धारण के लिए यह आवश्यक है कि मांग व पूर्ति में सामंजस्य हो । कृषि उपज का हमारे देश में उचित मूल्य इसलिए भी नहीं मिल पाता कि फसल कटते ही अधिकांश उपज को व्यापारियों या बनियों के हाथ बेच दिया जाता है । गोदामों का अभाव इसका प्रमुख कारण है, यह हम ऊपर बताने चुके हैं । यहाँ तक कि मंडियों या बाजारों में स्थित गोदाम भी सुरक्षित नहीं है । ब्रिटिश सरकार को यद्यपि गोदामों की समुचित व्यवस्था के लिए शाही कृषि आयोग एव बैंकिंग जांच समितियों ने सुझाव दिए थे पर सरकार की उदासीनता के कारण कोई प्रयास इस दिशा में काफी समय तक नहीं किया गया । लेकिन द्वितीय महायुद्ध काल में खाद्यान्नों के अभाव को दूर करने की दृष्टि से अन्न भंडार स्थापित करने का निश्चय किया गया और १९४४ में एक स्टोरेज निर्देशनालय स्थापित किया गया । इस विभाग के निम्न मुख्य कार्य ये (अ) तत्कालीन गोदाम-व्यवस्था का सर्वेक्षण करना, (आ) अनाज की सुरक्षा के लिए वैज्ञानिक ढंग बताना, (इ) जिन क्षेत्रों में गोदाम व्यवस्था अपर्याप्त थी, वहाँ गोदामों के निर्माण की रूपरेखा तैयार करना, (ई) गोदाम-अधिकारियों का प्रशिक्षण (उ) गोदाम व व्यापार के मध्य समन्वय स्थापित करना, एव (ऊ) अनुसंधान ।

उपरोक्त उद्देश्यों को दृष्टिगत रखकर सरकार ने बंबई, विद्यासायनम्, कोयंबटूर आदि नगरों तथा उड़ीसा व मध्य प्रदेश के कुछ क्षेत्रों में बड़े-बड़े गोदामों का निर्माण किया ।

लेकिन राज्य द्वारा गोदामों की व्यवस्था के लिए १९५४ की ग्रामीण साख सर्वे रिपोर्ट बहुत महत्वपूर्ण सिद्ध हुई । सर्वे समिति ने कृषि-उपज (विकास एव भंडार) निगम बनाने तथा इसके अंतर्गत बड़े-बड़े भंडार-गृहों का निर्माण करने का सुझाव दिया । फलस्वरूप १९५६ में राष्ट्रीय सहकारी विकास तथा भंडार बोर्ड एव १९५७ में केन्द्रीय भंडार निगम स्थापित किये गए । १९५७ के पश्चात् अनेक राज्यों में भी इसी प्रकार के निगम बनाए गए हैं ।

संसद ने इस संदर्भ में १९५६ में कृषि उपज ( विकास एवं बेयर हाउसिंग) अधिनियम पारित किया। इस कानून के अंतर्गत राज्यों व केन्द्रीय स्तर पर गोदाम निगम बनाए जाने की व्यवस्था रखी गई। परन्तु १९६२ में इस अधिनियम को राष्ट्रीय सहकारी विकास निगम अधिनियम द्वारा प्रतिस्थापित कर दिया गया। पूर्व अधिनियम के अंतर्गत केन्द्रीय गोदाम निगम की स्थापना की गई थी जिसे मार्च, १९६३ में नये कानून के अंतर्गत पुनर्गठित किया गया।

भारत में कृषि पदार्थों के वैज्ञानिक ढंग से सुरक्षित रखने के अतिरिक्त उपरोक्त कानूनों द्वारा बाजार सम्बन्धी सूचनाओं के प्रसारण, मूल्यों के स्थिरीकरण तथा कृषि साख की एकीकृत योजना को सफल बनाने हेतु प्रावधान रखा गया था। यह भी स्पष्ट किया कि यथासंभव इस कानून के अंतर्गत सहकारी क्षेत्र में कार्य किया जाएगा।

द्वितीय योजना के अंत में केन्द्रीय गोदामों की संख्या ४० थी तथा इनकी कुल संग्रह क्षमता ८० हजार टन से भी कम थी। राज्य गोदाम निगमों द्वारा निर्मित गोदामों की संग्रह क्षमता इस समय ३२ लाख टन थी। तृतीय पंचवर्षीय योजना के अंत तक दोनों प्रकार के गोदामों की क्षमता १४ लाख टन तक बढ़ा ली गई। यहाँ यह बताना उचित होगा कि केन्द्रीय गोदाम निगम का उद्देश्य प्रमुख बंदरगाहों, रेलवे स्टेशनों या अन्य महत्वपूर्ण स्थानों पर गोदामों का निर्माण कराना है, जबकि राज्यों के निगम राज्य स्तर पर ही कार्य करते हैं।

मार्च १९६७ के अंत में केन्द्रीय गोदामों की संख्या १०० तथा संग्रह क्षमता १५ लाख टन थी। इस समय राज्यों के गोदामों की संख्या ५६६ तथा संग्रह-क्षमता ८ लाख टन थी।

सहकारी संस्थाओं (प्राथमिक व केन्द्रीय दोनों) द्वारा निर्मित गोदामों की संग्रह क्षमता तृतीय योजना के अंत तक २० लाख टन थी। मार्च, १९६७ के अंत तक सहकारी बिक्री समितियों के गोदामों की संख्या ३२=१ तक बढ़ गई थी। इस समय ग्रामीण क्षेत्रों में १४,१९५ गोदाम थे। कुल मिलाकर १९६६-६७ तक ८ करोड़ रुपए ग्रामीण क्षेत्रों के गोदामों के लिए, तथा ५.२ करोड़ रुपए सहकारी बिक्री समितियों के गोदामों के लिए खर्च किए गए। १९६१ व १९६६ के बीच सहकारी गोदामों की संग्रह-क्षमता ७.५ लाख टन से बढ़ाकर २५ लाख कर दी गई।

(८) सहकारी बिक्री—झाड़ी कृषि आयोग के सुझावों के उपरान्त भी ब्रिटिश सरकार ने सहकारी बिक्री को प्रोत्साहन देने हेतु प्रयास नहीं किया। १९५४ में ग्रामीण साख सर्वे कमेटी ने पहली बार साख व बिक्री के एकीकरण की विस्तृत रूपरेखा प्रस्तुत की। उसके बाद ही केन्द्रीय व राज्य सरकारों ने सहकारी विपणन (कृषि क्षेत्र में) को प्रोत्साहन देना प्रारंभ किया है।

इसके पूर्व कि हम सहकारी विपणन की प्रगति की समीक्षा करें, सहकारी विपणन के लाभ तथा भारत में इसके वर्तमान ढाँचे का वर्णन करेंगे।

सहकारी बिक्री के लाभ—(i) सहकारी बिक्री के फलस्वरूप कृषक को उपज का उपयुक्त मूल्य मिल सकता है तथा मध्यस्थों द्वारा हड़प जाने वाले अंश को टाला जाकर उपभोक्ता व कृषक दोनों को लाभ पहुंचाया जा सकता है।

(ii) संगठन के कारण उत्पादकों में मोटा करने की शक्ति विकसित होती है तथा शोषण की संभावना कम रहती है।

(iii) मंडियों में प्रचलित अनुचित परम्पराओं से कृषक बच जाते हैं।

(iv) जहाँ उपभोक्ताओं को समय पर उचित मूल्य पर आवश्यक वस्तुएँ मिल जाने से उनका जीवन-स्तर बढ़ता है, वही कृषकों की आय में वृद्धि होने से उनका जीवन-स्तर भी ऊँचा होता है।

(v) औद्योगिक कच्चा माल उचित मूल्य पर पर्याप्त मात्रा में मिल सकता है।

(vi) विक्री का लाभ थोड़े-से बड़े व्यापारियों को न मिलकर कृषकों (उत्पादकों) को मिलता है फलस्वरूप कृषि-कार्यों के सुधार की संभावना बंद जाती है ।

(vii) साख व विक्री के समन्वय (एकीकरण) से कृषकों की विवशता को समाप्त करके उनकी ऋणप्रस्तता को कम किया जा सकता है ।

(viii) साधन-सम्पन्न होने के कारण सहकारी समितियाँ कृषि-उपज को अधिक समय तक गोदामों में सुरक्षित रख सकती हैं ।

सहकारी कृषि-विपणन व्यवस्था—भारत में इस समय पिरामिड के आकार की सहकारी विपणन व्यवस्था है । शीर्ष स्तर पर राष्ट्रीय कृषि (सहकारी विपणन) सघ है, राज्य-स्तर पर राज्य विपणन संघ, जिला स्तर पर जिला विपणन सघ तथा स्थानीय-स्तर (ग्राम) पर प्राथमिक विपणन समितियाँ हैं । परन्तु सहकारी साख की भाँति ये सस्थाएँ एक दूसरे से सम्बद्ध नहीं हैं । कुछ वस्तुओं से सम्बन्धित विशिष्ट सहकारी सस्थाएँ राज्य स्तर पर हैं तो कुछ सस्थाएँ राष्ट्रव्यापी हैं । अन्य शब्दों में विभिन्न स्तरों पर विद्यमान सहकारी विक्री समितियों में कोई तालमेल नहीं है ।

परन्तु इन सबसे राष्ट्रीय विपणन सघ (नफेड) का अपना विशिष्ट महत्व है । इस सघ की स्थापना १९६४ में निम्न उद्देश्यों को लेकर की गई

(१) कृषि वस्तुओं के निर्यात व आयात हेतु राज्य व्यापार निगम तथा सहकारी सस्थाओं के बीच समन्वय बनाए रखना,

(२) सहकारी सस्थाओं के बीच अन्तराज्यीय व्यापार को प्रोत्साहन देना,

(३) मूल्य समन्वही सूचनाओं का सकलन एवं प्रसारण करना, एवं

(४) उपरोक्त सहकारी भण्डारों व सहकारी विपणन सघों के बीच तालमेल स्थापित करना ।

इस सघ में एक विशेष मूल्य परिवर्तन जोखिम कोष का निर्माण किया है जिसके माध्यम से मूल्यों में होने वाले परिवर्तनों से सहकारी सस्थाओं की हुई क्षति को पूर्ण या आंशिक रूप से पूरा किया जा सकेगा । इसी प्रकार के कोष अन्य सहकारी विक्री सस्थाओं में भी बनाए जाने की सम्भावना है ।

१९६४-६५ में नफेड ने केवल ९० लाख रुपए के मूल्य की कृषि वस्तुओं का निर्यात किया था परन्तु १९६६-६७ में यह राशि बढ़कर २ करोड़ रुपए हो गई ।

सहकारी विपणन की प्रगति<sup>1</sup>—पिछले कुछ वर्षों में, विशेषरूप से कृषि साख व विपणन के एकीकरण के बाद से सहकारी विपणन सस्थाओं ने काफी प्रगति की है । जहाँ प्रथम योजना के अन्त तक सहकारी विपणन शंकावस्था में था, तृतीय योजना की समाप्ति तक सहकारी विपणन काफी प्रगति कर चुका था । जून, १९६७ तक विभिन्न स्तरों पर सहकारी सस्थाओं की स्थिति इस प्रकार थी :

प्राथमिक सहकारी विपणन समितियाँ	३३००
केन्द्रीय सहकारी जिला-स्तरीय विपणन समितियाँ	१७०
शीर्ष विपणन समितियाँ	२०९
केन्द्रीय वस्तु सघ	३

प्राथमिक सहकारी समितियों की कार्यशील पूँजी इस समय १७ करोड़ रुपए के लगभग थी । जहाँ १९५५-५६ में सहकारी समितियों ने कुल मिलाकर ५३ करोड़ रुपए की कृषि उपज का विपणन किया, १९६७-६८ में इनके द्वारा ४०० करोड़ रुपए की कृषि उपज बेची गई । इनके

अतिरिक्त १६६७-६८ में सहकारी समितियों द्वारा लगभग १५० करोड़ रुपए के खाद्यान्नों का संग्रह किया गया। १९७३-७४ तक अनुमानतः सहकारी संस्थाओं द्वारा ९०० करोड़ रुपए के मूल्य की कृषि उपज बेची जा सकेगी तथा ४०० करोड़ रुपए के मूल्य के खाद्यान्नों का संग्रह किया जा सकेगा। इनमें ८० लाख टन खाद्यान्न ३.६ करोड़ टन गल्ला तथा ५६ लाख टन मूँगफली होंगी।

**आलोचनात्मक समीक्षा :**

उपरोक्त विवरण यह प्रताता है कि सहकारी विपणन आज किस स्थिति में है। यह सही भी है कि आज कुल विक्री योग्य अतिरिक्त का १५% सहकारी समितियों द्वारा बेचा जाता है। लेकिन इस पर भी सहकारी विपणन में कुछ कमियाँ हैं जिन्हें तुरन्त दूर करना आवश्यक है। १९६३-६४ में केन्द्रीय सहकारी विभाग की रिपोर्ट में यह स्वीकार किया गया था कि सहकारी संस्थाएँ अनेको व्यापारियों के नियन्त्रण में हैं। १९६५ में मिर्चा समिति रिपोर्ट में भी इसी बात की पुष्टि की गई। १९६४ में ही धान के सहकारी विपणन की समीक्षा हेतु नियुक्त एक समिति ने यह बताया कि सहकारी समितियाँ व्यापारियों से प्रतिस्पर्धा करने में समर्थ नहीं हैं।<sup>1</sup>

श्री गंगालाल कसेवा के एक लेख में यह स्वीकार किया गया कि सहकारी संस्थाएँ कृषकों को बे सुविधाएँ देने में असमर्थ हैं जो व्यापारी द्वारा दी जाती हैं। उनके मत में सहकारी विपणन ने जटिल भारतीय कृषि की बेचल ऊपरी सतह को ही खरोचा है।<sup>2</sup> श्री कसेवा का सुझाव है कि काश्तकार को बाजार में प्रचलित अनुचित परम्पराओं से बचना ही इन समितियों का कार्य नहीं होना चाहिए। इसके विपरीत इनका यह कर्तव्य है कि कृषक को अधिक अतिरिक्त बाजार में लाने की प्रेरणा दें। सहकारी विपणन समितियाँ केवल कमीशन एजेण्ट ही नहीं हैं, उनका कार्य व्यापार की जोखिम उठाना भी होना चाहिए।

### कृषि पदार्थों के मूल्य तथा मूल्य नीति

अध्याय के इस खण्ड में हम यह देखने का प्रयास कर रहे हैं कि कृषि वस्तुओं के मूल्यों के विषय में सरकार की नीति क्या होनी चाहिए तथा भारत में यह किस प्रकार की रही है। जहाँ तक कृषि-मूल्य नीति का प्रश्न है, विभिन्न देशों में यह भिन्न-भिन्न उद्देश्यों पर आधारित रही है। पश्चिमी देशों में (अमरीका व कनाडा को मिलाकर) इस नीति का उद्देश्य मूल्यों में स्थिरता बनाए रखना है ताकि उपभोक्ता व उत्पादक दोनों को लाभ हो सके। दूसरी ओर समाजवादी देशों में मूल्य नीति निम्न उद्देश्यों पर आधारित रहती है :

- (अ) गैर कृषि क्षेत्रों के लिए पर्याप्त कच्चा माल व खाद्यान्न सुविधापूर्वक मिल जाएँ, तथा  
(आ) कृषि पदार्थों के मूल्य गैर कृषि जनता के लिए भारपूर्ण न हों।

इसी कारण इन देशों में कृषि वस्तुओं के मूल्य जानबूझ कर काफी कम रखे जाते हैं। कृषि व उद्योग के बीच व्यापार की शर्तें कृषि के लिए प्रतिकूल होना ही समाजवादी देशों की कृषि मूल्य नीति की मुख्य विशेषता है। परन्तु भारत में हम मूल्य नीति को समाजवादी समाज के अनुरूप निर्धारित नहीं कर सकते। हमें कृषकों तथा उपभोक्तों दोनों के हितों की रक्षा करनी है।

भारत में इसी कारण कृषि-मूल्य नीति का सबसे महत्वपूर्ण उद्देश्य मूल्यों में निश्चितता बनाए रखना है। खाद्यान्नों की माँग भारत जैसे देशों में लगभग ४% प्रतिवर्ष की दर से बढ़ रही है जबकि पूर्ति की वृद्धि आयात को मिलाकर भी अपर्याप्त है। यही नहीं, हमारे देश में अधिकांश मतदाता कृषक हैं और इसलिए फसल बहुत अच्छी होने पर भी हमें उनके हितों की रक्षार्थ धनात्मक (Positive) मूल्य नीति बनानी पड़ती है।<sup>3</sup>

1. Co-op. Marketing : Problems & Prospects—G. S. Joshi (Indian Co-operative Review October, 1964)
2. Gangalal Casewa : Obstacles to Development of Co-operative Marketing (Above Journal)
3. Agricultural Price Policy : Rajkrishna (See Readings in Agricultural Development ed by A. M. Khusro)

कृषि मूल्यों की निश्चितता से लाभ :

कृषि मूल्यों की निश्चितता से निम्न लाभ होते हैं

(१) काश्तकार को न्यूनतम मूल्य का आश्वासन प्राप्त होने पर वह उत्पादन वृद्धि के कार्यक्रम सफलतापूर्वक चलाता है क्योंकि उसे अधिक उत्पादन होने पर कम मूल्य प्राप्त होने का भय नहीं रहता ।

(२) उपभोक्ता को अधिकतम मूल्य निश्चित हो जाने के कारण अभाव के समय भी हानि नहीं होती ।

(३) मूल्य की निश्चितता के कारण बाजार में बिक्री योग्य अतिरिक्त नियमित रूप से आता है ।

(४) देश के विभिन्न भागों में मूल्यों की विषमता अधिक नहीं होगी । प्रो० गाडगिल के कथनानुसार मूल्य-नीति का औचित्य इसी में निहित है कि परिवहन व अन्य व्यय के सिवाय सारे देश में कृषि वस्तुओं के मूल्य समान हो । वे यह मानते हैं कि इसी नीति के आधार पर हम उत्पादन के लक्ष्यों को प्राप्त कर सकते हैं ।<sup>1</sup>

(५) देश में मूल्य स्तर की स्थिरता के लिए कृषि पदार्थों के मूल्यों में स्थिरता आवश्यक है । कृषि पदार्थों के मूल्य निश्चित रहने पर अन्य क्षेत्रों में भी मूल्यों के उतार-चढ़ाव अधिक नहीं होते ।

प्रो० दातेवाला ने अपने एक लेख में बताया है कि भारत में काश्तकार की अतिरिक्त उपज को रखने की क्षमता कम है, अतएव यहाँ जो भी न्यूनतम मूल्य निश्चित किए जायें वे उत्पादन वृद्धि में सहायक हों, यह आवश्यक है । प्रो० दातेवाला ने बताया है कि विकसित देशों में न्यूनतम मूल्य बाजार मूल्य के समान होता है और इसलिए वहाँ पर्याप्त मात्रा में उपज बाजार में विपणन हेतु आती है परन्तु भारत में न्यूनतम मूल्य वास्तविक (बाजार) मूल्य से काफी कम होता है । फिर भी काश्तकार को नई प्राविधि का उपयोग करने की प्रेरणा देने के लिए न्यूनतम मूल्य होना ही चाहिए ।<sup>2</sup>

परन्तु प्रो० दातेवाला ने इस तथ्य की उल्लेख कर दी है कि भारत में लगभग १५ वर्षों से खाद्यान्न व कच्चे माल का निरन्तर अभाव चल रहा है और इसलिए न्यूनतम मूल्य का वर्तमान स्थिति में कोई महत्व नहीं है । फिर, जैसा कि वे भी स्वीकार करते हैं, बाजार मूल्य व न्यूनतम मूल्य में बहुत अन्तर है और इस दृष्टि से भी इनका अधिक बिक्री योग्य अतिरिक्त प्राप्त करने में कोई महत्व नहीं है ।

खाद्यान्न व अन्य कृषि पदार्थों के न्यूनतम मूल्यों के निर्धारण के लिए सरकार ने १९६५ के प्रारम्भ में कृषि-मूल्य आयोग की नियुक्ति की थी । आयोग समय-समय पर कृषि पदार्थों के मूल्यों से सम्बन्धित नीति में सशोधन हेतु सरकार को सुझाव देता है ।

समय-समय पर कृषि-मूल्य आयोग जो मूल्य निर्धारित करता है । उन पर राज्य सरकारें तथा केन्द्रीय खाद्य निगम खाद्यान्नों की खरीद करने को स्वतन्त्र है ।

लेकिन न तो केन्द्रीय खाद्य निगम और न ही सरकार कृषि पदार्थों के मूल्यों में होने वाले उतार-चढ़ाव को रोकने में सफल हो सकी है । पिछले बीस वर्षों में खाद्यान्नों के मूल्य लगभग तीन गुने हो गए हैं । यदि मूल्यों की इस वृद्धि से कृषक को लाभ होता तो कृषि में पूँजी का निमार्ण

- 1 D R Gadgil 'Agricultural Price Policy—A stable basis for achieving Targets Yojna, Republic Day Number, 1961 and his article in Political & Economic Weekly Annual Number 1967 (Planning without Policy from weekly)
- 2 M L. Dantwala Minimum Price for Farm Produce (Agricultural Situation in India, August, 1925)

बढ़ सकता था। परन्तु शायद ऐसा नहीं हो सका और फलस्वरूप मूल्यों की आशातीत वृद्धि के बावजूद कृषकों की स्थिति में बहुत मुशर नही हुआ है।

हमें हमारी विपणन व्यवस्था को इस रूप में ढालना चाहिए कि कृषकों को अधिकाधिक प्रतिफल मिल सके और साथ ही उपभोक्ताओं को भी मूल्य वृद्धि का अनावश्यक भार नही डोना पड़े।

### चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में विपणन व्यवस्था

प्राथमिक उत्पादकों को आवश्यक प्रोत्साहन देने के लिए चतुर्थ योजनाकाल में कृषि पदार्थों के विपणन की व्यवस्था में आवश्यक सुधार करने के लिए विभिन्न कार्यक्रमों को लागू किया जायगा। इन कार्यक्रमों में नियन्त्रित बाजारों का विस्तार, कृषि उत्पत्ति का श्रेणीयन, सहकारी विपणन, संगठन का विकास, कृषि के बाद की तान्त्रिक विधियों में सुधार आदि सम्मिलित हैं। चतुर्थ योजना काल में दोष तीन राज्यों—अर्थात् आसाम, केरल तथा नागालैण्ड में भी नियन्त्रित बाजारों से सम्बन्धित कानून लागू किये जाने की व्यवस्था है। इसके अतिरिक्त ६०० श्रेणीयन की इकाइयाँ भी स्थापित की जायेंगी। मार्च, १९६८ में नियन्त्रित बाजारों की संख्या १८५५ थी। चतुर्थ योजना में १५०० बाजार और नियन्त्रित बाजार अधिनियम के अन्तर्गत आ जायेंगे।

---



## भारत में सिंचाई के साधन (Sources of Irrigation in India)

### प्रारम्भिक — सिंचाई का महत्त्व

एक कृषि प्रधान देश में सिंचाई के साधनों का उतना ही महत्त्व है जितना कि स्वस्थ शरीर के लिए रक्त संचालन का। कृषि का एक लाभप्रद व्यवसाय बनाने के लिए यह आवश्यक होगा कि प्रकृति पर बम निभर रहा जाए तथा कृत्रिम उपायों द्वारा खेतों को जल की सामयिक पूर्ति दी जाए। भारत में कृषि के पिछड़े रहने एवं कृषकों के निधन बने रहने का सबसे बड़ा कारण है भारतीय कृषकों की प्रकृति पर निर्भरता। अनावृष्टि या सूखे के समय उनके पास बरवादी को रोकने का कोई उपाय नहीं है। सच ही कहा है कि यदि कृषक को पानी तथा खाद दे दिया जाए तो वह पत्थर पर भी फसल उगा लेगा।

सर चार्ल्स टवल्लान के मत में भारत में सिंचाई ही सर्वस्व है। जल का महत्त्व यहाँ भूमि से भी अधिक है क्योंकि इससे भूमि की उत्पादकता में ६ गुनी वृद्धि हो जाती है जबकि इसके अभाव में भूमि कुछ भी उत्पन्न नहीं कर सकती।<sup>1</sup>

भारत की वर्षा का मानचित्र देखने पर सरलता से ज्ञात हो जाता है कि वर्षा का वितरण भारत में अत्यन्त विषम है। आसाम की पहाड़ियों तथा पश्चिमी घाट के इलाकों में जहाँ एक ओर ३००" के लगभग वर्षा होती है राजस्थान के कुछ इलाकों में यह औसत १०" से भी कम है। विरोधना का यह अनुमान है कि सिंचाई के साधनों के न होने पर साधारण मिट्टी पर पर्याप्त फसल उगाने के लिए कम से कम ४०" वर्षा होनी चाहिए। वस्तुतः २५% वर्षा कम होने पर फसल पर बुरा प्रभाव होता है और ४०% वर्षा होने पर तो अकाल की स्थिति उत्पन्न हो सकती है। यह एक आश्चर्य की बात है कि आज भी भारत की लगभग ८०% कृषि भूमि जल की पूर्ति के लिए प्रकृति पर छोटी जाती है। प्रस्तुत अध्याय में यही बताने का प्रयत्न किया जाएगा कि भारत में सिंचाई की व्यवस्था किस प्रकार की जाती रही है।

### भारत में सिंचाई की आवश्यकता क्यों और कैसे ?

भारत में सिंचाई के साधनों के विकास की निम्न आवश्यकता है। इसके निम्न प्रमुख कारण हैं — (१) वर्षा का अभाव—भारतीय कृषि वर्षा का जुआ है। भारत में अधिकांश वर्षा मानसून से होती है जो न केवल अनिश्चित है अपितु अपर्याप्त भी है। इसी कारण देश के विभिन्न भागों में अनावृष्टि अतिवृष्टि अथवा असामयिक वृष्टि के कारण अनेक फसलें नष्ट हो

जाती है। इनमें से अधिकांश फसलें वर्षा के अभाव के कारण सूख जाती है। अतएव विशेषतः कम वर्षा वाले क्षेत्रों में सिंचाई के साधनों की विशेष आवश्यकता है। (२) वर्षा का वसतमान वितरण—भारत के विभिन्न भागों में वर्षा का वितरण समान नहीं है। उदाहरण के लिए, यदि एक ओर चेरापूँजी जैसे क्षेत्र है। जहाँ सबसे अधिक वर्षा (४००" तक) होती है। वहाँ दूसरी ओर राजस्थान व दक्षिण के पठार जैसे क्षेत्र हैं जहाँ १०" से भी कम वर्षा होती है। इस प्रकार जहाँ एक ओर वर्षा की बहुतायत है वहाँ दूसरी ओर वर्षा की भारी कमी है। अतएव अपर्याप्त वर्षा एवं सूखा वाले क्षेत्रों में सिंचाई के साधनों के विकास की नितान्त आवश्यकता है। (३) अधिक पानी चाहने वाली फसलें—भारत में कुछ ऐसी फसलें हैं, जैसे—गन्ना, चावल व कपास, जिनके लिए अधिक पानी की आवश्यकता होती है। अतएव इनकी उपज के लिए सिंचाई के साधनों की आवश्यकता है। (४) समय की दृष्टि से भी असमान वितरण—हमारे देश में केवल स्थान की दृष्टि से ही नहीं अपितु ऋतु की दृष्टि से भी वर्षा का असमान वितरण है। अधिकांश वर्षा जुलाई से सितम्बर तक के इन तीन महीनों में होती है। जाड़ों में वर्षा बहुत कम होती है। अतएव जाड़ों की फसलों के लिए कृत्रिम सिंचाई के साधनों की व्यवस्था होना आवश्यक है। (५) चरागाहों के लिए—भारत में जहाँ एक ओर पशुओं की भारी संख्या है वहाँ दूसरी ओर चरागाहों के अभाव के कारण चारे का अभाव है। इसका प्रमुख कारण वर्षा का अभाव है। अतएव चरागाहों के विकास के लिए सिंचाई की पर्याप्त व्यवस्था होना परम आवश्यक है। (६) कृषि उत्पादन में वृद्धि के लिए—अन्य प्रगतिशील देशों की तुलना में भारत में भूमि की प्रति एकड़ उपज बहुत कम है। इसका मुख्य कारण सिंचाई के साधनों का अभाव है। विद्वानों के मतानुसार सिंचाई के साधनों के विकास से विभिन्न क्षेत्रों में कृषि उपज में ५०% से १००% तक की वृद्धि की जा सकती है। (७) वर्ष में एक से अधिक फसलें उपजाने के लिए—देश में तेजी से जनसंख्या में वृद्धि हो रही है। इस बढ़ती हुई जनसंख्या के भरण-पोषण के लिए एक ही वर्ष में दो या तीन फसलें उपजाना परम आवश्यक है। इसके लिए सिंचाई के कृत्रिम साधनों का विकास होना आवश्यक है। (८) अकालों का निवारण—खाद्यान्न की कमी के कारण प्रति वर्ष भारत के किसी न किसी क्षेत्र में अकाल जैसी स्थिति उत्पन्न हो जाया करती है। सिंचाई के कृत्रिम साधनों के विकास से भारतीय कृषि की मानसूनी निर्भरता को समाप्त करके अकाल की आशंका को सदैव के लिए मिटाया जा सकता है। (९) परिवहन की सुविधाओं का विकास—भारत में परिवहन सम्बन्धी सुविधाओं का प्रभाव है। कृत्रिम सिंचाई योजना के अन्तर्गत बनाई गयी बड़ी-बड़ी नहरों में नाव व स्टीमर्स चलाये जा सकते हैं जिससे यातायात की सुविधाओं का विकास हो सकता है। (१०) अन्य कारण—उपरोक्त के अतिरिक्त सिंचाई की सुविधाओं के विकास से सरकार की आय में वृद्धि हो सकती है, कृषकों एवं अन्य वर्गों के जीवन-स्तर में सुधार हो सकता है तथा कृषि उपज में वृद्धि होने से विदेशी विनिमय के मकद को दूर किया जा सकता है।

### सिंचाई के प्रभाव

अनुकूल प्रभाव—डा० विलियम कॅप ने सिंचाई के निम्नलिखित अनुकूल प्रभाव बताये हैं :

(i) कृषि-उत्पादन की व्यवस्था में परिवर्तन—डा० कॅप के कथानुसार सिंचाई की पर्याप्त व्यवस्था होने पर खाद्य फसलों की अपेक्षा व्यापारिक फसलों की लोकप्रियता बढ़ने लगती है। पंजाब के एक सर्वेक्षण का उद्धरण देते हुए उन्होंने बताया है कि सिंचित क्षेत्रों में ५५ प्रतिशत पर ही खाद्य फसलें उगाई जाती हैं जबकि प्रकृति की दया पर निर्भर क्षेत्रों में ९४ प्रतिशत क्षेत्र इनके लिए प्रयुक्त होता है। उनका दृढ़ विश्वास है कि कृषकों की आय में वृद्धि करने के लिए अखाद्य या व्यापारिक फसलों के लिए अधिक क्षेत्र प्रयुक्त करना जहरी है।

(ii) अधिक सुव्यवस्थित विनिमय हेतु—डा० कॅप ने यह भी सिद्ध करने का प्रयास किया है कि सिंचित क्षेत्र में अधिक उत्पादन होने के कारण अथवा व्यापारिक फसलों की उत्पत्ति

के कारण उपज का अधिक अनुपात विनिमय हेतु प्रस्तुत किया जाता है। डा० गाडगिल ने बताया कि १९३८-३९ के एक सर्वेक्षण के अनुसार पूना जिले में सिंचित क्षेत्र की ७० प्रतिशत तथा असिंचित क्षेत्र की ४३ ५ प्रतिशत विनिमय हेतु प्रस्तुत की गई<sup>१</sup>। उन्होंने यह भी बताया कि औसतन सिंचित क्षेत्र में कृषक को उपज के बदले १५०० रुपये वष भर में मिलते थे जबकि असिंचित क्षेत्र में यह राशि केवल २०० रु थी।

(iii) कृषि-उपज में स्थिरता लाना—भारत की सबसे बड़ी आज की आवश्यकता है कृषि उपज में वृद्धि करने की। लेकिन वर्षा की अनिश्चितता या मानसून की कोप दृष्टि से वृद्धि होने की अपेक्षा कृषि उपज के अत्यन्त कम रह जाने की आशंका निरन्तर बनी रहती है। डा० कैंप ने बताया है कि १९३९-४४ के बीच के एक सर्वेक्षण के अनुसार पंजाब के एक जिले में तीन वर्षों में ३ उपज प्राप्त हुई, ७ वर्षों में लगभग ३० ५८ प्रतिशत उपज हुई जबकि केवल एक वर्ष में ही ८८ २ प्रतिशत उपज अपेक्षा के अनुसार प्राप्त हो सकी। इसके विपरीत एक अन्य जिले में जहाँ (अमृतसर) ९० प्रतिशत फसलों में सिंचाई होती है इसी अवधि के मध्य फसलों की कमी केवल ७ ३ प्रतिशत हुई। इस प्रकार सिंचाई व्यवस्था द्वारा कृषकों को तबाही से बचाया जा सकता है।<sup>२</sup>

(iv) अधिक कार्य एवं अधिक आय—प्रकृति पर निर्भर रहने की स्थिति में कृषक, मजदूर, बैल तथा उपकरणों का उपयुक्त उपयोग नहीं हो पाता। विशेष रूप से दिसम्बर से जनवरी तक असिंचित क्षेत्रों में कोई काम नहीं होता। इन क्षेत्रों में वष में औसत १५४ दिन का काम होता है अथवा प्रतिदिन ३ ३७ घण्टे ही काम होता है। सिंचाई के साधनों का विकास और इस अकमप्यता को दूर करके अधिक उत्पादन किया जा सकता है, जिससे कृषकों की आय में वृद्धि हो सकती है।

डा० कैंप का विश्वास है कि मानवीय तथा पशु-शक्ति का सिंचित क्षेत्रों में महारा उपयोग किया जा सकता है। १९५४-५५ के एक सर्वेक्षण के अनुसार निम्न तथ्य स्पष्ट हुए

	पशु व मानवीय श्रम	(८ घंटे प्रतिदिन)
	सिंचित क्षेत्र	असिंचित क्षेत्र
बैल	१८ ७ दिन	११ ६ दिन
मनुष्य	१२० दिन	२४ दिन

वे यह भी बताते हैं कि सिंचित क्षेत्रों में असिंचित क्षेत्रों की अपेक्षा तीन गुने श्रमिकों को काम दिया जा सकता है।<sup>३</sup>

(v) अधिक उत्पादकता—पंजाब का एक उदाहरण देते हुए खाद्य एवं कृषि मन्त्रालय को एक रिपोर्ट में बताया गया कि असिंचित क्षेत्र में औसतन गेहूँ की उपज ४ ३ मन से लेकर ७ ७ मन प्रति एकड़ उपज होती है, लेकिन इसके विपरीत सिंचित क्षेत्र में प्रति एकड़ १३-१३ ५ मन प्रति एकड़ उपज होती है।<sup>४</sup> इसी प्रकार मद्रास में सिंचित क्षेत्र व असिंचित क्षेत्रों के धान की उपज (प्रति एकड़) का अंतर ११६८ पीड में १६९४ पीड तक है।

(vi) जोत के आकार में वृद्धि—सिंचाई की व्यवस्था होने पर कृषकों के लिए यह उचित होगा कि वे सरमान्य आकार की जोत बनाएँ। उपरोक्त रिपोर्ट के अनुसार सिंचित क्षेत्र में ५ एकड़ से छोटी जोत होने पर ५५ रु प्रति एकड़ की हानि कृषक को भुगतनी होती है। इसीलिए खेत का आकार बड़ा करना जरूरी हो जाता है। अन्य शब्दों में सिंचित क्षेत्रों में अनाधिक जोतों के तत्त्व नहीं रह पाते।

(vii) एक प्रत्यक्ष प्रभाव यह भी होता है कि सिंचाई-व्यवस्था होने में मनुष्यों व पशुओं के लिए पानी का पानी पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध हो जाता है।

1 D R Gidgil Economic Effects of Irrigation (Poona) 1948 p 74

2 Dr Kapp ibid pp 107 8

3 Ibid, p 110

4 Studies in Economics of Farm Management in Punjab (1957), pp 85 & 95

**प्रतिकूल प्रभाव**—अशिक्षा के कारण यह अनेक स्थानों पर देखा गया है कि कृषक नहरों के पानी का अनुचित उपयोग करना प्रारम्भ कर देते हैं। इससे फसल को क्षति होती है। वे अनुभव पिछले १० वर्षों में अनेक स्थानों पर किए गए। डा० कैंप ने सुझाव दिया है कि नहरों के जल के उपयोग पर सम्बन्धित अधिकारियों को कड़ी निगरानी रखनी होगी।

बाँधों के निर्माण से पानी के इकट्ठा हो जाने पर मलेरिया का प्रकोप होने की अशंका बढ़ जाती है।

इस सम्बन्ध में भी मलेरिया उन्मूलन के कार्यक्रम को व्यापक बनाना अधिक आवश्यक होगा।

### भारत में सिंचाई व्यवस्था :

भारत में सदियों से नहरों, कुओं तथा तालाबों का उपयोग सिंचाई हेतु किया जाता रहा है। गुप्त, मौर्य तथा अन्य सम्राटों ने नहरों, तालाबों व कुओं के निर्माण हेतु पर्याप्त सहायता दी थी। यह प्रवृत्ति मुगल सम्राटों के शासनकाल में भी चलती रही। हुमायूँ, शेरशाह सूरी, अकबर, जहाँगीर, शाहजहाँ और यहाँ तक कि औरंगजेब के शासनकाल में भी अनेक नहरों, तालाबों व कुओं का निर्माण हुआ और उनमें बहुत से आज भी प्राचीन भारतीय सिंचाई-व्यवस्था के स्मारकों के रूप में विद्यमान हैं।

उत्तर भारत में नहरों व कुओं का आधिक्य था। जिन क्षेत्रों में चावल की खेती होती थी, वहाँ सिंचाई अनिवार्य समझी जाती थी। बंगाल प्रांत तथा साहवाबाद, पटना, भागलपुर, दिनाजपुर, पूर्निया और आगरा तथा प्रयाग जिलों में नदियों का आधिक्य होने से बहुत सी नहरें बनाई गई थी और १९वीं शताब्दी के प्रारम्भ तक इनका व्यापक रूप से उपयोग किया जा रहा था।<sup>1</sup>

सिंचाई का देश की अर्थव्यवस्था में सर्वाधिक महत्त्व होने पर भी ब्रिटिश सरकार ने नहरों, कुओं या तालाबों के विकास हेतु कोई रुचि नहीं ली। इसके विपरीत रेलों के निर्माण में सरकार की विशेष रुचि थी, क्योंकि रेलें ती आसन्न व्यापारियों के भारत के साथ व्यापार में योग देती थी जबकि नहरों से राज्य को कोई प्रत्यक्ष लाभ नहीं था। सम्पूर्ण १९वीं शताब्दी में सिंचाई के विकास पर ४५ करोड़ स्टर्लिंग पीड (४५ करोड़ रुपये) खर्च किये।<sup>2</sup> १९ वीं शताब्दी के अन्त में कुल कृषि क्षेत्र १९.७ करोड़ एकड़ था जिसमें से ३ करोड़ एकड़ (१५%) सिंचित क्षेत्र था।

परन्तु २०वीं शताब्दी के प्रारम्भ से ही ब्रिटिश सरकार के दृष्टिकोण में परिवर्तन प्रारम्भ हुआ। वस्तुतः विभिन्न अवाल आयोगों तथा कृषि विशेषज्ञों ने सरकार से इस दिशा में सक्रिय नीति बनाने का आग्रह किया था। १९०१ में एक सिंचाई आयोग की स्थापना की गई जिसने सिंचाई के साधनों का विकास करने के लिए दीर्घकालीन कार्यक्रम बनाए। नहरों, कुओं व नलकूपों का विकास किया गया। लेकिन कुल मिटाकर स्वतंत्रता प्राप्ति तक पंजाब, उत्तर प्रदेश व बंगाल में ही सिंचाई व्यवस्था संतोषजनक रूप में थी और अन्य प्रदेश इस दृष्टि से काफी पिछड़े हुए थे।

१९०१ एव १९५०-५१ के बीच सिंचित क्षेत्र ३ करोड़ एकड़ (१.२ करोड़ हेक्टर) में बढ़कर ५.४ करोड़ एकड़ (२.२ करोड़ हेक्टर) हो गया था पर १९५१ के बाद से हुई प्रगति इसकी अपेक्षा बहुत तीव्र रही है। इसका कारण यही है कि १९५१ से राष्ट्रीय सरकार ने सिंचाई के साधनों का विस्तार करने हेतु काफी धन व्यय किया है।

इसके पूर्व कि हम १९५१ के बाद सिंचाई व्यवस्था में हुई प्रगति की समीक्षा करें, विभिन्न सिंचाई के साधनों का उल्लेख कर देना अधिक उचित होगा।

1. R. C. Dutt : Economic History of India—Vol I pp. 152-78
2. Ramesh Dutt : Eco History of India Vol. II pp 223

## भारत में सिंचाई के साधन

परंपरागत रूप में सिंचाई के साधनों को उनके द्वारा सभाष्य सिंचित क्षेत्र के आधार पर पहचाना जाता था। आर्थिक नियोजन की अवधि में विनियोग के आधार पर सिंचाई के साधनों का वर्गीकरण किया जाने लगा है। इस दृष्टि में तीन प्रकार के सिंचाई के साधन होते हैं

(१) लघु सिंचाई कार्यक्रम—जिस साधन पर कुल विनियोग की राशि १० लाख रुपए या इससे कम हो उसे छोटी या लघु सिंचाई परियोजना कहते हैं। इसके कुएँ, नलकूप आदि इसके अंतर्गत आते हैं।

(२) मध्यम सिंचाई परियोजनाएँ—यदि किसी परियोजना पर १० लाख रुपए से अधिक परन्तु ५ करोड़ रुपए से कम व्यय हो उसे मध्यम परियोजना कहते हैं। छोटे सिंचाई बाँध आदि इस श्रेणी में सम्मिलित किए जा सकते हैं।

(३) बड़ी सिंचाई परियोजनाएँ—इन पर ५ करोड़ रुपए से अधिक व्यय होता है। परन्तु २० करोड़ रुपए से अधिक विनियोग वाली परियोजना साधारणतया बहुमुखी परियोजना होती है। ऐसी परियोजनाएँ सिंचाई, बिजली उत्पादन, बाढ़ नियंत्रण मत्स्यपालन आदि अनेक उद्देश्यों को लेकर बनाई जाती हैं। इनका अगले अध्याय में वर्णन किया गया है।

सुविधा के लिए हम परंपरागत रूप में ही सिंचाई के साधनों का वर्णन करेंगे। ये साधन तीन हैं नहरें, कुएँ व नलकूप तथा तालाब।

(१) नहरें—जैसा कि अध्याय के प्रारम्भ में बताया गया है, नहरों का निर्माण १९ वीं शताब्दी के प्रारम्भ में ही हो गया था। परन्तु २० वीं शताब्दी में इनके निर्माण में अपेक्षाकृत अधिक प्रगति हुई। १९२१ से नहरों का निर्माण राज्य सरकारों द्वारा किया जाने लगा। स्वतंत्रता के बाद बड़ी तथा बहुमुखी परियोजनाओं के अंतर्गत नहरों का बहुत अधिक विकास किया गया है। १९५०-५१ में नहरों के अंतर्गत कुल सिंचित क्षेत्र ८३ लाख हैक्टर था जो कुल सिंचित क्षेत्र का ३८% था। १९६५-६६ में यह क्षेत्र बढ़कर ११ करोड़ हैक्टर हो गया। स्वतंत्रता से पूर्व बाढ़ नियंत्रण हेतु नहरों का निर्माण अधिक प्रचलित था परन्तु आर्थिक नियोजन की अवधि में सिंचाई तथा बाढ़ नियंत्रण दोनों उद्देश्यों में इनका निर्माण हुआ है। साधारणतया नहरों का निर्माण नदियों पर बाँध बनाकर किया जाता है, परन्तु दक्षिण (तमिलनाडु आदि) में बरसाती पानी को रोक कर भी नहरों के माध्यम से सिंचाई हेतु इसका उपयोग किया जाता है।

(२) कुएँ व नलकूप—बुओं का उपयोग भारत में अत्यंत प्राचीन काल से किया जाता रहा है। कुएँ पक्के तथा कच्चे दोनों प्रकार के ही हो सकते हैं। परन्तु भारत में अधिकांश कुएँ कच्चे हैं क्योंकि इनका निर्माण ८०० से १५०० रुपए की राशि में ही हो जाता है। पक्के कुओं के लिए ३५०० से ६००० रुपए तक की आवश्यकता होती है। वस्तुतः किसान का सच्चा मित्र कुआ ही है क्योंकि खेत छोटे होने के कारण बड़े साधन का निर्माण करना पूँजी का अपव्यय ही है। दूसरी ओर, कुआ होने पर कृषक स्वावलम्बी रहता है जबकि नहर या नलकूप होने पर उसे जल-दायक अधिकारियों पर आश्रित रहना पड़ता है।

नलकूपों का प्रारम्भ १९४४ के अकाल आयोग के मुलावों के आधार पर बढ़ाया गया। इसमें पूर्व उत्तर प्रदेश व बिहार में नलकूप बनाए गए थे। एक नलकूप पर ५० हजार से ८० हजार रुपए खर्च होते हैं तथा इसके द्वारा ३०० एकड़ क्षेत्र में सिंचाई की जा सकती है। पिछले ३४ वर्षों में नलकूपों के लिए अधिक तन्वी से काय किया जाने लगा है तथा केन्द्रीय नलकूप संगठन (E T O) इस दिशा में विशेष रूप से प्रयत्नशील है।

कुल मिलकर कुओं व नलकूपों से १९५०-५१ में ६० लाख हैक्टर क्षेत्र में सिंचाई की जाती थी। १९६५-६६ तक यह क्षेत्र बढ़कर ८५ लाख हैक्टर हो गया। इस अवधि में नलकूपों की संख्या ३,५०० में बढ़कर ३२,४०० होगी। आर्थिक सर्वेक्षण १९६८-६९ के अनुसार १९६०-६१ व १९६७-६८ के बीच १४६ लाख प्राइवेट नलकूप व फिल्टर प्वाइंट्स तथा ४,०००

सरकारी नलकूपों का निर्माण किया गया तथा १ ६७ लाख क्यूओ का निर्माण या सुधार किया गया । कुल मिलाकर १९६१-६८ की अवधि में १० लाख से अधिक पंपसेटों की संस्थापना हुई ।

इस प्रकार क्यूओ व नलकूपों की उपादेयता पिछले कुछ वर्षों में काफी बढ़ी है । अप्रैल १९६८ में इनके द्वारा सिंचित क्षेत्र लगभग १ २५ करोड़ हैक्टर था ।

(३) तालाब—तालाबों का उपयोग रजवाड़ों में अधिक किया जाता था । दक्षिण भारत में पयरीली भूमि होने के कारण क्यूओ का निर्माण दुष्कर था । ढलान अधिक होने के कारण वहाँ वर्षों के पानी को रोक कर अनेक तालाबों का निर्माण किया गया । स्वतन्त्रता से पूर्व विदेश रूप से हैदराबाद व मैसूर के शासकों ने इसमें अधिक रुचि ली । राजस्थान के उदयपुर व मध्यप्रदेश के भोपाल क्षेत्रों में भी अनेक तालाबों का निर्माण किया गया ।

परन्तु स्वतन्त्रता के पश्चात् आर्थिक नियोजन की अवधि में तालाबों का महत्व घट गया है । बहुमुखी व बड़ी परियोजनाओं एवं नलकूपों का आज अधिक महत्व माना जाता है । १९५०-५१ तथा १९६५-६६ के बीच तालाबों द्वारा सिंचित क्षेत्र ३७ लाख हैक्टर से बढ़कर ४४ लाख हैक्टर तक ही पहुँच सका ।<sup>१</sup>

इनके अतिरिक्त सिंचाई के अन्य साधनों से १९५०-५१ में ३० लाख हैक्टर कृषि क्षेत्र में सिंचाई होती थी । यह क्षेत्र तृतीय योजना के अंत तक घट कर २७ लाख हैक्टर रह गया ।

### आर्थिक नियोजन एवं सिंचाई व्यवस्था

आर्थिक नियोजन से पूर्व देश का कुल सिंचित क्षेत्र २२ करोड़ हैक्टर था जो कृषि क्षेत्र के पाँचवें भाग से भी काफी कम था । तीन पंचवर्षीय योजनाओं में बड़ी, मध्यम, तथा छोटी सिंचाई परियोजनाओं पर कुल मिलाकर १८३० करोड़ रुपए व्यय किए गए । विभिन्न प्रकार की सिंचाई परियोजनाओं का व्यय इस प्रकार रहा था :<sup>२</sup>

#### सिंचाई पर व्यय (करोड़ रुपयों में)

	प्रथम योजना	द्वितीय योजना	तृतीय योजना
लघु सिंचाई कार्यक्रम	७०	२५०	२६०
मध्यम व बड़ी परियोजनाएँ	३००	३८०	५७२

१९६६-६८ के दो वर्षों की अवधि में २६७ करोड़ रुपए सिंचाई व्यवस्था पर खर्च किए गए ।<sup>३</sup> इस प्रकार १७ वर्षों की अवधि में २,१०० करोड़ रुपए सिंचाई के विकास पर व्यय किए गए । यह राशि योजनाओं में किए गए कुल व्यय की ९% थी ।

उक्त अवधि में कुल सिंचित क्षेत्र २.२ करोड़ हैक्टर, से बढ़कर ३.५ करोड़ हैक्टर हो गया । तीन योजनाओं में १.४५ करोड़ हैक्टर तथा बाद के वर्षों में ३.६ लाख हैक्टर भूमि की सिंचाई हेतु अतिरिक्त क्षमता का निर्माण किया गया था, लेकिन जैसा कि स्पष्ट है १.८० करोड़ हैक्टर की अतिरिक्त क्षमता में से केवल तीन चौथाई क्षमता का ही उपयोग किया गया ।

१९६८-६९ में सार्वजनिक क्षेत्र में कुल मिला कर १.४२ करोड़ रुपए व्यय करने का प्रावधान था और इसके द्वारा २३.७ लाख हैक्टर अतिरिक्त क्षेत्र में सिंचाई क्षमता का सृजन करने का नदय था ।<sup>४</sup> परन्तु ऐसा अनुभव किया जा रहा है कि अतिरिक्त सिंचाई क्षमता सम्बन्धी

1. For details See The Eastern Economist, Annual Number, 1969 (pp 1201-3)
2. Draft Fourth Five Year plan (Original 1966) p. 214
3. Yojna, July 7, 1968
4. Economic Survey 1968-69—१९६७-६८ व १९६८-६९ में क्रमशः १३.८ लाख हैक्टर तथा १५ लाख हैक्टर क्षेत्र में केवल लघु परियोजनाओं द्वारा अतिरिक्त सिंचाई क्षमता का सृजन किया गया ।

आंकड़े न्यूनानुमान (underestimates) है। मार्च, १९६६ तक देश में कुल सिंचाई-क्षमता ६ करोड़ हेक्टर (४५ करोड़ हेक्टर बड़ी व मध्यम परियोजनाओं तथा शेष लघु सिंचाई कार्यक्रमों द्वारा) तक पहुँच गई थी। अनुमानत १९५१-६६ के बीच १८६ करोड़ हेक्टर में अतिरिक्त सिंचाई क्षमता का बड़ी व मध्यम परियोजनाओं द्वारा एव ८१ लाख हेक्टर में लघु सिंचाई कार्यक्रमों द्वारा सृजन किया गया।<sup>1</sup> इस अवधि में सतह पर उपलब्ध जल स्रोतों (surface water) का उपयोग १७% से बढ़ाकर ३७% तक कर दिया गया। १९६८-६९ में वास्तविक सिंचित क्षेत्र ४२ करोड़ हेक्टर था।

यहाँ यह बताना महत्वपूर्ण होगा कि भारत में उपलब्ध जल स्रोतों में सतह-स्रोतों की अधिकतम सिंचाई क्षमता ६ करोड़ हेक्टर तथा भूगर्भ जल-स्रोतों की सिंचाई क्षमता २२ करोड़ हेक्टर है। कुल मिलाकर इस प्रकार भारत में उपलब्ध जल-स्रोतों से ८२ करोड़ हेक्टर क्षेत्र (कुल कृषि योग्य क्षेत्र का ५०%) ही सिंचा जा सकता है और इससे अधिक सिंचाई व्यवस्था के लिए हमें वैकल्पिक उपायों का आश्रय लेना ही होगा। सम्भव है वर्षों के पानी को सुरक्षित रखकर नए जल स्रोतों की खोज द्वारा या पानी के मितव्ययतापूर्ण उपयोग द्वारा किसी सीमा तक हम दीर्घकाल में ८२ करोड़ हेक्टर भूमि से अधिक पर सिंचाई कर लें फिर भी देश की कृषि भूमि का ३५ से ४०% तक वर्षों पर भी निर्भर रहेगा, इसमें कोई सदेह नहीं है।

### चतुर्थ योजना एवं सिंचाई कार्यक्रम<sup>2</sup>

तृतीय योजना के बाद दो वर्षों तक देश के अनेक राज्यों में सूखे की भयंकर स्थिति हो गई थी उसने केन्द्रीय सरकार को अपनी सिंचाई नीति में संशोधन करने को विवश कर दिया। इसके पूर्व, जैसा कि पिछले पृष्ठों की तालिका से स्पष्ट है, बड़ी तथा मध्यम सिंचाई परियोजनाओं को अधिक महत्व दिया गया था। यह अनुभव किया जाने लगा कि वर्षों की अनिश्चितता को बड़ी नहीं अपितु लघु सिंचाई परियोजनाओं के द्वारा शीघ्र कम किया जा सकता है। तृतीय व चतुर्थ योजनाओं के बीच की अवधि में इसी कारण कुओं व नलकूपों के विकास पर अधिक बल दिया गया।

कृषि पुनर्वित्त निगम तथा केन्द्रीय सरकार के नलकूप संगठन (Exploratory Tube-wells Organization) ने नलकूपों के विकास हेतु विशेष रूप से कार्य किया है। नलकूप संगठन ने मार्च, १९६९ तक ७०,००० वर्गमील क्षेत्र में (हिमाचल प्रदेश, राजस्थान, आन्ध्र प्रदेश, मद्रास व उड़ीसा में) भूगर्भीय जल की खोज करके नलकूप खुदवाए हैं। कृषि पुनर्वित्त निगम ने अप्रैल, १९६७ से भूमि विकास बैंकों के ऋण पत्रों का ९०% मूल्य देना इस दार्जे पर स्वीकार किया है कि इस पूँजी का उपयोग नलकूपों या सिंचाई परियोजनाओं के लिए किया जाएगा। फरवरी, १९६९ तक निगम ने ११२ सिंचाई परियोजनाओं (छोटी व मध्यम) के लिए पूँजी प्रदान की जिन पर कुल व्यय ११२ करोड़ रुपए हुआ था। १९६९-७० में नलकूप संगठन ४०० नलकूपों की खुदाई करेगा जिनमें से १५० सिंचाई हेतु उपयोग में लाए जा सकेंगे।

चतुर्थ पंचवर्षीय योजना काल में भी उपरोक्त प्राथमिकताओं के आधार पर ही कार्य किया जायेगा। योजना काल में कुल मिलाकर १३३३ करोड़ रुपए सिंचाई हेतु व्यय किये जाएंगे। इस अवधि में बड़ी व मध्यम परियोजनाओं पर ८५७ करोड़ रुपए तथा छोटी परियोजनाओं पर ४७६ करोड़ रुपए खर्च होंगे।

बड़ी व मध्यम परियोजनाओं के लिए प्रस्तावित विनियोग में से ७१७ करोड़ रुपए वर्तमान में अधूरे कार्यक्रमों पर खर्च होंगे तथा ९७ करोड़ रुपए नये कार्यक्रमों पर। शेष राशि का उपयोग शोध एवं पर्यवेक्षण पर व्यय किया जायेगा। लघु परियोजनाओं के लिए निर्धारित धनराशि में से ३६१ करोड़ रुपए राज्य सरकारों द्वारा व्यय किया जाएगा। इसके आलवा ६५० करोड़ रुपए

1. See Irrigation & Flood Control in IV Plan Economic Times April 21, 1969 p. 3

2. Ibid.

के ऋण सहकारी सस्थाओं, कृषि पुनर्वित्त निगम तथा भूमि विकास बैंकों द्वारा कुओ, नलकूपों व पम्प-सेटों के निर्माण या इनके सुधार हेतु उपलब्ध कराए जाएंगे। अनुमानतः इस अवधि में कृषक स्वयं भी ३०० करोड़ रुपए का विनियोग सिंचाई के साधनों पर करेंगे।

चतुर्थ योजना के पहले चार वर्षों में बड़ी सिंचाई परियोजनाओं के अन्तर्गत नये कार्यक्रम प्रारम्भ नहीं किए जाएंगे। परन्तु ६५० करोड़ रुपये की कुल लागत वाली परियोजनाओं के प्रथम चरण पर १९७३-७४ में कार्य प्रारम्भ कर दिया जाएगा तथा इन पर ६७ करोड़ रुपए खर्च होंगे। यह भी प्रस्ताव है कि सारे अग्रूरे मध्यम सिंचाई कार्यक्रमों को १९७३-७४ तक पूरा कर दिया जाय।

नलकूपों व कुओ की सिंचाई क्षमता के इष्टतम उपयोग हेतु ग्रामीण विद्युतीकरण पर चौथी योजना के अन्तर्गत ३६३ करोड़ रुपए खर्च किए जायेंगे। इसके लिए केन्द्रीय सरकार के सांघिध्य में ग्रामीण विद्युतीकरण निगम की स्थापना की जाएगी। कुल मिलाकर १६७३-७४ तक ७.४ लाख पम्पसेटों व नलकूपों का विद्युतीकरण किए जाने की आशा है।

कुल मिलाकर १९७३-७४ तक सिंचित क्षेत्र ४.६२ करोड़ हैक्टर तक बढ़ जाने की आशा है।

### राजस्थान में सिंचाई व्यवस्था<sup>1</sup>

राजस्थान में कुल कृषि योग्य क्षेत्र ६.६२ करोड़ एकड़ (अथवा २.६६ करोड़ हैक्टर) है जो देश के कृषि योग्य क्षेत्र का १३.७% है। इसमें से लगभग ३.६५ करोड़ एकड़ (अथवा १.३ करोड़ हैक्टर) क्षेत्र वास्तविक कृषि क्षेत्र है। इस प्रकार कृषि योग्य क्षेत्र का ५६.५% ही उपयोग में लाया जा रहा है।

१९५० में राजस्थान की विभिन्न रियासतों एवं ब्रिटिश शासित प्रदेश में कुल मिलाकर ३० लाख एकड़ (१२ लाख हैक्टर) क्षेत्र में नहरों, कुओ व तालाबों से सिंचाई होती थी परन्तु १९६८ (मार्च) तक यह क्षेत्र बढ़कर ५६ लाख एकड़ (२२.६ लाख हैक्टर) हो गया। इस प्रकार राजस्थान के सिंचित क्षेत्र में लगभग ९०% वृद्धि हुई है जबकि सम्पूर्ण भारत की वृद्धि ६०% से कुछ कम थी।

नहरों व तालाबों द्वारा सिंचित क्षेत्र इस अवधि में ३६ लाख हैक्टर से बढ़कर १० लाख हैक्टर हो गया जबकि कुओ द्वारा सिंचित क्षेत्र ८.५ लाख हैक्टर से बढ़कर १२.६ लाख हैक्टर हुआ। कुल मिलाकर सिंचाई के विकास पर राज्य सरकार ने १९५१-१९६८ के बीच १.६३ करोड़ रुपए खर्च किए।

परन्तु राजस्थान मूल रूप में एक सूखा प्रदेश है। देश का १३.८% कृषि योग्य क्षेत्र राजस्थान में होने पर भी सतह पर उपलब्ध जल सम्पदा का केवल १.३५% यहाँ उपलब्ध है। अनुमानतः जल सम्पदा (सतह तथा भूगर्भीय दोनों) का शत प्रतिशत उपयोग करने पर भी राजस्थान में ८७ लाख एकड़ (३५ लाख हैक्टर) से अधिक भूमि पर सिंचाई व्यवस्था सम्भव नहीं होगी। अन्य शब्दों में हमारे कुल कृषि योग्य क्षेत्र का ३३% सिंचित क्षेत्र का उच्चतम स्तर ही सकता है। यही कारण है कि राजस्थान सरकार समीपवर्ती राज्यों से पानी प्राप्त करके सिंचाई व्यवस्था कर रही है। पंजाब व मध्य प्रदेश, में निर्मित भाखड़ा नागल तथा चम्बल परियोजनाओं आदि से पानी प्राप्त करने के लिए हमने कुल विनियोजित राशि का एक अंश यहाँ की सरकारों को दिया है। गुजरात, उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश व हरियाणा के सहयोग से गुडगाँव, भरतपुर, यमुना, माही, नीहर एवं सिन्धमुख परियोजनाएँ प्रारम्भ की जा रही हैं। राजस्थान नहर पर भी तेजी से काम चल रहा है। इन सबके पूरा हो जाने पर राजस्थान में कुल सिंचित क्षेत्र लगभग १६० लाख एकड़ (६४ लाख हैक्टर) तक बढ़ जाने की आशा है। फिर भी कृषि योग्य भूमि का बहुत बड़ा भाग (५८%) प्रकृति पर ही निर्भर रहेगा।



### विभिन्न परियोजनाओं की प्रगति

उपरोक्त परियोजनाओं में से जवाई, भावडा तथा चबल के दो धरणा का कार्य काफी समय पूर्व ही पूरा हो गया था जिससे राजस्थान की लगभग २५ लाख हैक्टर भूमि को पानी मिलने लगा है। गुडगाँव परियोजना १९६९ तक पूरी होने की आशा है। अन्य परियोजनाओं पर पड़ोसी राज्यों की सरकारों से विचार-विमर्श चल रहा है।

वैज्ञानिकों का ऐसा विश्वास है कि उपरोक्त सारी परियोजनाओं के पूरे हो जाने के बाद राजस्थान के वर्तमान रेगिस्तानी क्षेत्र में ५० लाख से अधिक व्यक्तियों को सरलतापूर्वक बसाया जा सकेगा तथा राजस्थान पड़ोस के राज्यों को पर्याप्त अनाज दे सकेगा।

### सिंचाई आयोग की नियुक्ति

सिंचाई के साधनों की लागत, अन्तर्राज्यीय पानी के वितरण सम्बन्धी विवाद तथा सिंचाई की परियोजनाओं के विषय में विस्तार से समीक्षा करने के लिए श्री अजीत प्रसाद जैन की अध्यक्षता में अप्रैल, १९६६ में सिंचाई आयोग की नियुक्ति की गई है। आयोग निम्न बातों पर विचार करेगा

(१) १९०३ के बाद से अब तक सिंचाई की प्रगति की समीक्षा करना। १९०३ में भी एक सिंचाई आयोग नियुक्त किया गया था। (२) सूखा तथा अभावग्रस्त क्षेत्रों में सिंचाई की व्यवस्था को जाँचना तथा सुधार हेतु सुझाव देना। (३) खाद्यान्न की दृष्टि से देश को आत्म निर्भर बनाने हेतु विभिन्न प्रकार के सिंचाई के साधनों के सम्भावित योगदान पर विचार करना। (४) विभिन्न सिंचाई परियोजनाओं के लिए पानी की उपलब्धि को देखना। (५) सिंचाई व्यवस्था (स्टाफ) को देखना। (६) सिंचाई के कार्यक्रमों पर राज्य से धन लेने पर पूर्व स्वीकृति देना।

## भारत की नदी-घाटी योजनाएँ (River-valley Projects in India)

**परिचय—नदी-घाटी योजनाओं का महत्व :**

पिछले अध्याय में भारत की विभिन्न सिंचाई योजनाओं का वर्णन किया जा चुका है। वस्तुतः नदी-घाटी या बहुउद्देशीय योजनाओं के अन्तर्गत केवल सिंचाई का लक्ष्य ही नहीं होता, अपितु विद्युत्-उत्पादन, बाढ़ नियंत्रण, नौकायन तथा भू-संरक्षण आदि अनेक उद्देश्यों की पूर्ति भी साथ-साथ की जाती है। स्पष्ट है, अनेक उद्देश्यों की पूर्ति में बहुत अधिक धनराशि की आवश्यकता होती है तथा परियोजना के पूर्ण होने में काफी समय भी लग जाता है। यही कारण है कि नदी घाटी योजनाओं के चुनाव में काफी सावधानी बरती जाती है। परन्तु योजना के पूरा होने पर सिंचाई, विजली तथा बाढ़ नियंत्रण के जो लाभ देश को प्राप्त होते हैं वे देश के आर्थिक विकास हेतु बहुत महत्वपूर्ण भी हैं। यही कारण है कि स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् भारत में बहुमुखी नदी घाटी योजनाएँ प्रारंभ की गई हैं। इन लाभों का भारतीय कृषि के संदर्भ में आगे वर्णन किया गया है।

१९५०-५१ में छोटी व मध्यम सिंचाई परियोजनाओं से लगभग १ करोड़ हेक्टर क्षेत्र में सिंचाई की जाती थी। हमारे देश की एक सौ से अधिक नदियों में से बड़ी एव सदा बहने वाली नदियों की संख्या ४५ है। इन सब की जल संपदा का इष्टतम उपयोग करने पर लगभग ३७ करोड़ हेक्टर क्षेत्र में सिंचाई की जा सकती है यदि बड़ी व मध्यम परियोजनाओं का कार्य सन्तोषजनक रूप से चलता रहा तो निकट भविष्य में कृषि क्षेत्र लगभग २५% केवल इन परियोजनाओं द्वारा सींचा जा सकेगा।

इसी प्रकार जल संपदा के द्वारा भारत में (वर्तमान स्थिति के आधार पर) ४०० मिलियन किलोवाट से अधिक शक्ति का निर्माण सम्भव है। (India 1967 p 261)

बाढ़ से १९५० तक करोड़ों रुपये की बहुमूल्य सम्पत्ति ही नष्ट नहीं होती थी, अपितु लाखों एकड़ कृषि क्षेत्र भी दीर्घकाल तक अनुपजाऊ इलाकों के रूप में परिवर्तित कर दिया जाता था। इन्हीं सब कारणों से पंचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत बहुमुखी परियोजनाएँ बनाई गईं।

प्रस्तुत अध्याय में केवल महत्वपूर्ण परियोजनाओं का वर्णन किया जाएगा।<sup>1</sup>

1 See Yojana, July 7, 1968 and Alak Ghosh : Indian Economy, Its Nature & Problems (1968) pp 132-147

## भारत की प्रमुख परियोजनाएँ

(१) **भाखड़ा नागल योजना**—भाखड़ा नागल देस की सबसे बड़ी नदी घाटी योजना है। स्वतन्त्रता से कुछ समय पूर्व ही इस परियोजना पर कार्य प्रारम्भ कर दिया गया था जो अक्टूबर १९६३ को पूर्ण हुआ। भाखड़ा परियोजना को निम्न भागों में बाँटा जा सकता है :

(i) सतलज के आर-पार भाखड़ा बाँध, (ii) भाखड़ा बाँध से दक्षिण की ओर ८ मील दूर नागल बाँध, (iii) नागल हाइड्रल चैनल, (iv) नागल विद्युत घर, (v) भाखड़ा की नहरें एवं (vi) कोटला तथा गगुवाल विद्युत घर।

भाखड़ा नागल परियोजना पर कुल १७५ करोड़ रुपये से अधिक राशि खर्च की गई। इसकी कुल सिंचाई क्षमता लगभग १४.५ लाख हैक्टर है तथा विद्युत-सृजन क्षमता ६ लाख किलो-वाट है। भाखड़ा नागल परियोजना ने हरियाणा, पंजाब व राजस्थान के काफी बड़े क्षेत्रों की सिंचाई सम्बन्धी समस्या को हल कर दिया है। भाखड़ा-नागल के बिजली घरों से प्राप्त शक्ति का राजस्थान पंजाब, हरियाणा व दिल्ली में वितरण किया जा रहा है।

(२) **दामोदर घाटी योजना**—अमरीका की टिनेसी घाटी के अनुरूप ही यह योजना भी है। इसके पूर्व दामोदर नदी की बाढ़ से पश्चिमी बंगाल का बहुत बड़ा क्षेत्र जनमग्न हो जाता था और करोड़ों रुपये की सम्पत्ति नष्ट हो जाती थी। दामोदर घाटी परियोजना चार उद्देश्यों पर आधारित थी। (अ) बाढ़ नियंत्रण, (आ) सिंचाई, (इ) विद्युत शक्ति का उत्पादन एवं वितरण, (ई) वर्ष भर नौकायन की व्यवस्था। इसके अन्तर्गत निम्न कार्य किए गए।

(i) तिलैया, कोनार, माइथोन तथा पचेत पहाड़ियों पर बाँधों का निर्माण, (ii) इनमें प्रत्येक बाँध के साथ बिजली घर का निर्माण, (iii) ८०० मील लम्बे क्षेत्र में शक्ति प्रवाहक केन्द्र का निर्माण, (iv) दुर्गापुर के पास एक बैराज का निर्माण जहाँ से १५४० मील लम्बी नहरें निकाली गई हैं। द्वितीय योजना के अन्त तक इस परियोजना पर १४८ करोड़ रुपये व्यय किए जा चुके थे तथा उक्त सारे निर्माण कार्यों को पूरा कर लिया गया था। तृतीय योजना काल में १० करोड़ रुपये इन कार्यों पर खर्च हुए।

दामोदर घाटी योजना की प्रगति निम्न तथ्यों से स्पष्ट होती है

(अ) तिलैया बाँध, शक्तिगृह तथा बोकारो थर्मल शक्ति गृह का कार्य १९५३ में पूरा हो गया था। इन पर ३६ करोड़ रुपये व्यय हुए।

(आ) बोकारो थर्मल शक्ति गृह को ठंडा जल प्रदान करने के लिए कोनार बाँध को ३९.५५ में पूरा कर लिया गया।

(इ) माइथोन बाँध व शक्ति गृह १९५७ में पूरे हुए।

(ई) पचेत पहाड़ी बाँध व शक्ति गृह का कार्य दिसम्बर, १९५९ में पूरा हुआ। (उ) दुर्गापुर शक्ति गृह (थर्मल) तथा बोकारो की चतुर्थ इकाई में नवम्बर, १९६० से शक्ति का उत्पादन प्रारम्भ हुआ। (ऊ) १९५५ में दुर्गापुर बैराज का निर्माण कार्य प्रारम्भ हुआ। ६९.६७ के अन्त तक बायीं नहर का १३७ किलोमीटर लम्बा भाग पूरा बन चुका था।

चन्द्रपुरा थर्मल शक्ति पर तीन इकाइयों की प्रस्थापना की गई है जिनकी कुल क्षमता ४२ लाख किलोवाट होगी।

दामोदर परियोजना के बाँधों से बाढ़ को रोकने में सहायता मिलेगी। सभी नहरों के पूरा हो जाने पर उड़ीसा व पश्चिमी बंगाल के १० लाख एकड़ (४१ लाख हैक्टर) में सिंचाई की जा सकेगी। १९६७-६८ में ७२ लाख हैक्टर भूमि में सिंचाई की गई। अनुमानत १५ करोड़ रुपये की अतिरिक्त क्षतिप उपज इससे प्राप्त हुई।

परियोजना की विद्युत शक्ति का उपयोग बिहार, उड़ीसा व पश्चिमी बंगाल की रैगनोज, लोहा व कोयला खानों तथा कारखानों में किया जा रहा है। इस समय इस्पात के कारखानों व कोयले को खानों को कुल उत्पादित विद्युत शक्ति (९ लाख किलोवाट) का ३९% प्रदान किया जा रहा है।

इनके अतिरिक्त बाढ़ व मलेरिया के नियंत्रण से जो लाभ पश्चिमी बंगाल को हुआ है वह आँकड़ों में दर्शना सम्भव नहीं है।

(३) होराकुण्ड परियोजना—होराकुण्ड परियोजना पर द्वितीय पंचवर्षीय योजना में कार्य प्रारम्भ हुआ। इसमें दो विशेषताएँ हैं : महानदी के आर-पार बाँध बनाकर जो जलाशय (रिजर्वायर) बनाया गया है वह देश में सबसे बड़ा है। द्वितीय होराकुण्ड बाँध की लम्बाई विश्व में सबसे अधिक है।

इस परियोजना को दो सोपान में पूरा किया गया। प्रथम सोपान में सम्बलपुर व बोलनगौर जिलों में सिंचाई हेतु नहरों की व्यवस्था की गई है। इसी के अन्तर्गत होराकुण्ड शक्ति गृह का निर्माण किया गया है। दोनों सोपान १९६४ व १९६५ में पूरे हुए। इस समय परियोजना के अन्तर्गत कुल विद्युत् उत्पादन क्षमता २ लाख किलोवाट है।

तृतीय योजना काल में महानदी के डेल्टा में सिंचाई हेतु एक परियोजना का प्रारम्भ किया गया। इसके १९७४ तक पूरा होने की आशा है।

होराकुण्ड बाँध परियोजना से निम्न लाभ हुए हैं। (अ) कटक व पुरी जिलों के ८,००० वर्गमील क्षेत्र में बाढ़ के खतरे को कम कर दिया गया है। (आ) हरकेला के इस्पात कारखाने, अलूनियम फॅक्ट्री ब्रजराज नगर के कागज के कारखाने तथा गजगणपुर की सीमेंट फॅक्ट्री को शक्ति मिलने लगी है। कटक, पुरी, सम्बलपुर राजमठ और अन्य शहरों को भी विजली प्राप्त हुई है। (इ) सम्बलपुर व बोलनगौर जिलों के लगभग ३८ लाख एकड़ भूमि क्षेत्र (१७ लाख एकड़) में सिंचाई व्यवस्था हो गई है।

तृतीय योजना के अन्त तक इस परियोजना पर लगभग १०० करोड़ रुपये खर्च हो चुके थे। वर्तमान में चल रहे सिंचाई कार्यक्रमों पर लगभग ३४ करोड़ रुपये व्यय होंगे।

(४) कोसी परियोजना—नेपाल तथा भारत की यह एक संयुक्त परियोजना है। इसका प्रमुख उद्देश्य बाढ़ नियंत्रण था, परन्तु परियोजना के पूरा होने पर सिंचाई तथा विद्युत् उत्पादन के लक्ष्य भी पूरे किए जाएंगे।

कोसी परियोजना को तीन इकाइयों में बाँटा गया है। प्रथम में, जो कि १९६५ में पूरा हो गया था, बैराज तथा तत्सम्बन्धी निर्माण कार्य रखे गये। द्वितीय में कोसी शक्ति गृह का निर्माण होगा जिससे उत्पन्न १० हजार किलोवाट शक्ति को नेपाल व बिहार में समान रूप से वितरित किया जाएगा। इसी में पश्चिमी कोसी नहर का निर्माण होगा जिससे दरभंगा (बिहार) व नेपाल के कुछ जिलों में सिंचाई होगी। तृतीय इकाई में पूर्वी कोसी नहर का निर्माण होगा जिससे बिहार के पूर्णिया व सहरसा जिलों में सिंचाई होगी।

कोसी नदी के दोनों ओर २४२ किनोमीटर लम्बी पालो का निर्माण १९५९ में ही पूरा हो गया था। द्वितीय व तृतीय इकाइयों पर कार्य चल रहे हैं। कुल मिलाकर इस परियोजना पर ६४ करोड़ रुपये व्यय होंगे तथा लगभग ६ लाख एकड़ भूमि पर सिंचाई होगी। इसमें से भारत ४० करोड़ रुपये देगा।

(५) तुंगभद्रा परियोजना—द्वितीय योजना काल में मँसूर तथा आंध्रप्रदेश की सरकारों ने संयुक्त रूप से इसे प्रारम्भ किया था। इसके अन्तर्गत तुंगभद्रा नदी के आर-पार एक बाँध बनाया जा रहा है जो १४६ वर्गमील में फैला हुआ है। जलाशय से निकाली जाने वाली दो नहरों से ४ लाख हेक्टर क्षेत्र में सिंचाई की जा सकती है। परियोजना के अन्तर्गत तीन शक्ति गृह बनाए जा रहे हैं जिनकी कुल प्रस्थापित क्षमता १ लाख किलोवाट है।

तुंगभद्रा बाँध पर १९५३ में काम पूरा हो चुका था। शेष कार्य १९६७ में पूरा हुआ। इस परियोजना पर आंध्रप्रदेश ने १९ करोड़ रुपये तथा मँसूर ने लगभग ४१ करोड़ रुपये (कुल ६० करोड़ रुपये) व्यय किए।

(६) रिहांड परियोजना—उत्तर प्रदेश के पिछड़े हुए जिलों के लिए रिहांड परियोजना बहुत महत्वपूर्ण है। इस पर अमरीकी सहायता से १९५५ में कार्य प्रारम्भ हुआ। इसके अन्तर्गत रिहांड नदी पर एक बाँध तथा शक्तिगृह का निर्माण किया गया है। बाँध की लम्बाई ३०६५ फीट

व ऊँचाई ३०० फीट है, तथा इससे निकाली गई नहरों से १९ लाख एकड़ क्षेत्र में सिंचाई सम्भव होगी।

शक्तिग्रह की प्रस्थापित क्षमता २५ लाख किलोवाट है। इस शक्ति का उपयोग उत्तर प्रदेश के विभिन्न कारखानों के अलावा रेल मार्ग के एक भाग का विद्युतीकरण करने तथा १४ लाख एकड़ भूमि में सिंचाई करने वाले नलकूपों के लिए किया जा सकेगा। नहरों व गाँवों को भी बिजली दी जाएगी। कुल मिलाकर रिहाड परियोजना से उत्तर प्रदेश के २१ करोड़ लोगों को लाभ मिलने की आशा है।

रिहाड परियोजना पर ४६ करोड़ रुपए व्यय किए गए जिसका ६२% भाग अमरीकी सरकार से प्राप्त हुआ।

(७) नागार्जुन सागर परियोजना—यह आंध्रप्रदेश की एक महत्वपूर्ण परियोजना है। इस पर प्रथम योजना में कार्य प्रारम्भ हो गया था। इसके अन्तर्गत कृष्णा नदी के आर-पार एक बाँध बनाया गया है। सिंचाई व्यवस्था हेतु नहरों का निर्माण प्रगति पर है जिनके पूरा होने पर आंध्रप्रदेश के अकालप्रक्षत क्षेत्रों में ८ लाख हैक्टर भूमि में सिंचाई हो सकेगी। आगे चलकर इस परियोजना के अन्तर्गत बिजली भी उत्पन्न की जाएगी। कुल मिलाकर इन कार्यक्रमों पर १६५ करोड़ रुपए खर्च होंगे।

(८) गण्डक परियोजना—यह बिहार की महत्वपूर्ण परियोजना है। इसका स्वरूप १९५१ में तैयार किया गया था परन्तु निर्माण कार्य द्वितीय योजना में प्रारम्भ हुआ। इसके लिए भी नेपाल व भारत (उत्तर प्रदेश व बिहार राज्य) के बीच समझौता हुआ है। गण्डक परियोजना के अन्तर्गत नैसातोटा के पास एक बाँध बनाया जायगा। इस बाँध का आधा भाग नेपाल की सीमा में होगा। बाँध से निकाली जाने वाली पश्चिमी नहरों से बिहार (छपरा जिला) में १२ लाख एकड़ (५.२ लाख हैक्टर) व उत्तर प्रदेश में ६ लाख एकड़ (२.६ लाख हैक्टर) भूमि में सिंचाई होगी। पूर्वी नहरों से मुजफ्फरपुर, चम्पारन व दरभंगा जिलों की १५ लाख एकड़ भूमि में तथा नेपाल की १ लाख एकड़ भूमि में सिंचाई होगी। इस प्रकार गण्डक परियोजना द्वारा लगभग १४ लाख हैक्टर क्षेत्र में सिंचाई होगी। पश्चिमी (मुख्य) नहर पर शक्तिग्रह का निर्माण होगा जिसकी प्रस्थापित क्षमता १५ हजार किलोवाट होगी। इस शक्ति का अनुदान के रूप में नेपाल में वितरण किया जाएगा। कुल मिलाकर गण्डक परियोजना पर ८९ करोड़ रुपए व्यय होंगे।

(९) अन्य महत्वपूर्ण परियोजनाएँ—इनके अलावा उत्तर प्रदेश की रामगंगा परियोजना, मैमूर की भाद्रा जलाशय परियोजना, महाराष्ट्र की कोयना परियोजना, व गुजरात की उकाई व माही परियोजनाएँ हैं। रामगंगा परियोजना पर ९२ करोड़ रुपए खर्च होंगे तथा इससे उत्तर प्रदेश के उत्तरी-पश्चिमी जिलों के २ लाख एकड़ क्षेत्र में सिंचाई होगी। इसके अन्तर्गत एक विशाल पार्क का निर्माण होगा जो यात्रियों के लिए आरुर्षण का बड़ा केन्द्र होगा। द्वितीय योजना में इस पर कार्य प्रारम्भ हुआ था पर यह पाँचवीं पंचवर्षीय योजना में पूरा होगा। भाद्रा जलाशय पर पहली योजना में कार्य प्रारम्भ हुआ था और यह लगभग पूरी होने की है। इससे लगभग १ लाख हैक्टर भूमि में सिंचाई होगी तथा ३३ हजार किलोवाट शक्ति का उत्पादन होगा। भाद्रा जलाशय परियोजना पर ३४ करोड़ रुपए व्यय होंगे।

कोयना परियोजना मुख्यतः एक विद्युत-परियोजना है। कोयना नदी के आर-पार बाँध बनाकर एक सुरंग द्वारा पानी को गिराकर शक्ति उत्पन्न की जाएगी। शक्तिग्रह भूमिगत होगा और इसकी प्रस्थापित क्षमता २४ लाख किलोवाट होगी। यह इसकी पहली अवस्था होगी और चौथी पंचवर्षीय योजना में इस पर कार्य प्रारम्भ किया जाएगा। दूसरे चरण या अवस्था में बाँध को सप्रह क्षमता को बढ़ाया जाएगा जिससे ३ लाख किलोवाट की प्रस्थापित क्षमता और जोड़ी जा सके। कुल मिलाकर इस पर ५६ करोड़ रुपए व्यय होंगे। उकाई परियोजना एक बहुउद्देश्यीय परियोजना है। ताप्ती नदी पर एक बाँध व शक्तिग्रह का निर्माण इसमें सम्मिलित है। परियोजना पर ४६ करोड़ रुपए खर्च होंगे। इस पर द्वितीय योजना में कार्य प्रारम्भ हुआ था तथा पूरा होने पर १६ लाख हैक्टर क्षेत्र में सिंचाई, तथा १६ लाख किलोवाट शक्ति की उपलब्धि सम्भव हो सकेगी। माही के प्रथम चरण पर प्रथम योजना में ही कार्य प्रारम्भ हो गया था तथा यह पूरी होने की है। इस

पर २४-६ करोड़ रुपए खर्च होंगे तथा अन्ततः दोनों चरणों के पूरा होने पर ७-५ लाख एकड़ क्षेत्र (३२ लाख हैक्टर) में सिंचाई हो सकेगी। इससे राजस्थान के दक्षिणी जिलों को भी लाभ होगा।

### राजस्थान की नदी घाटी योजनाएँ

(१) भाखड़ा नांगल परियोजना—इसका वर्णन ऊपर किया जा चुका है। यहाँ हम यह बताना चाहेंगे कि भाखड़ा नांगल से राजस्थान को कितना लाभ होगा। गंगानगर जिले के लगभग ६ लाख एकड़ क्षेत्र में भाखड़ा-सिंचाई व्यवस्था द्वारा सिंचाई सम्भव होगी। इसके बदले पूरी परियोजना का १५-२% व्यय राजस्थान सरकार देगी। सिंचाई व्यवस्था के लिए प्रदेश के भीतर बनाई जाने वाली नहरों का व्यय राजस्थान सरकार पूषक से वहन करेगी। १९६६-६७ में जितनी नहरें तैयार हो सकी थी उनसे २-३४ लाख हैक्टर क्षेत्र में सिंचाई की गई।

भाखड़ा-विद्युत् व्यवस्था से भी राजस्थान को लाभ हो रहा है। कुल मिलाकर भाखड़ा नांगल परियोजना से लाभ प्राप्त करने के लिए राजस्थान सरकार को ३३ करोड़ रुपए खर्च करने होंगे।

(२) चम्बल परियोजना—राजस्थान तथा मध्यप्रदेश की यह एक संयुक्त योजना है। प्रारम्भ में इस योजना पर ७७-५ करोड़ रुपए व्यय होने का अनुमान था, लेकिन अनुमान से अधिक व्यय हो जाने, तथा जवाहर सागर की योजना के सम्मिलित हो जाने के परिणामस्वरूप अब व्यय की अपेक्षित राशि बढ़ गई है। कुल परियोजना की प्रस्तावित धनराशि १०९ करोड़ रुपए है जिसमें से सितम्बर १९६८ तक ९५ करोड़ रुपए तो खर्च हो गया।

चम्बल राजस्थान की भगीरथी है और एकमात्र बड़ी तथा अधिरल बहने वाली नदी है। इस पर भानपुरा के नजदीक एक बाँध बनाने का कार्यक्रम प्रारम्भ में होल्कर स्टेट में तैयार किया गया और बाद में उदयपुर (राजपूताना) रियासत के शासकों ने भी इसमें भाग लेने का निश्चय किया। अन्ततः प्रथम पंचवर्षीय योजना के समय इसे अन्तिम रूप से दे दिया गया।

चम्बल योजना के तीन सोपान हैं : प्रथम सोपान में, जो पूर्ण हो चुका है, भानपुरा के समीप गाँधी सागर बाँध, शक्ति गृहों का निर्माण तथा कोटा के समीप कोटा बंराज का निर्माण सम्मिलित है। कोटा बंराज से दो नहरें, क्रमशः दाईं मुख्य नहर व बाईं मुख्य नहर निकाली गईं जो मध्यप्रदेश व राजस्थान के लगभग ११ लाख एकड़ क्षेत्र में सिंचाई की व्यवस्था करेंगी। गाँधी सागर शक्ति गृह की शक्ति-उत्पादन-क्षमता ४०,००० किलोवाट है। इस सोपान में ४८ करोड़ रुपए व्यय हुए।

द्वितीय सोपान में कोटा से १८ मील दक्षिण में राणा प्रताप सागर बाँध व एक शक्तिगृह का निर्माण सम्मिलित है। शक्तिगृह की क्षमता १,२९,००० किलोवाट होगी तथा बाँध बनाने पर लगभग ३ लाख एकड़ भूमि में सिंचाई की जा सकेगी। इस पर अभी २०% कार्य शेष रहा है।

अन्तिम सोपान में राणाप्रताप सागर से १५ मील नीचे जवाहर सागर बाँध तथा एक शक्तिगृह का निर्माण सम्मिलित है। यह बाँध ११०२ फीट लम्बा व ११० फीट गहरा होगा। इसके साथ के शक्तिगृह में ३ इकाइयाँ होंगी जिनमें प्रत्येक की क्षमता ३३ हजार यूनिट होगी।

केन्द्रीय सरकार ने राणा प्रताप सागर के समीप एक अणु शक्ति केन्द्र स्थापित किया है। इसी प्रकार भूमि, शक्ति, जल तथा यातायात की सुविधाएँ उपलब्ध होने के कारण कोटा नगर में अनेक बड़े उद्योगों का प्रारम्भ किया गया है। चम्बल योजना राजस्थान व मध्यप्रदेश के कृषि क्षेत्रों के लिए जहाँ सिंचाई की समुचित व्यवस्था करेगी, दूसरी ओर औद्योगिक विकास की पृष्ठभूमि भी तैयार करके इन क्षेत्रों का आर्थिक विकास करने में योगदान देगी। परियोजना के पूरा होने पर राजस्थान व मध्य प्रदेश के ५-७ लाख हैक्टर क्षेत्र को जल प्राप्त होगा। सन् १९६६-६७ में लगभग १ लाख हैक्टर भूमि पर चम्बल परियोजना की नहरों द्वारा सिंचाई की गई। इस पर राजस्थान को अब तक ३८ करोड़ रुपए व्यय करने पड़े हैं। गाँधी सागर, प्रताप सागर तथा जवाहर सागर की विद्युत् उत्पादन क्षमता २-३ लाख किलोवाट होगी। चतुर्थ व अन्तिम शक्ति उत्पादक इकाई का उद्घाटन शीघ्र होने वाला है। चम्बल के वर्तमान सिंचित क्षेत्र में से ३५ लाख एकड़ भूमि राजस्थान में तथा २-५ लाख एकड़ भूमि मध्य प्रदेश में है।

राजस्थान नहर<sup>१</sup>—केन्द्रीय जल तथा विद्युत् आयोग ने १९५१ में एक सर्वेक्षण के पश्चात् यह सुझाव दिया था कि राजस्थान के मरुस्थल को लहलहाते हुए सेतो में बदलने के लिए हरिके से जैसलमेर तक एक नहर का निर्माण होना चाहिए। आयोग ने अनुमान लगाया था कि पंजाब की नदियों से यदि पर्याप्त मात्रा में राजस्थान को पानी मिल जाये तो राज्य के ५० लाख एकड़ क्षेत्र में सिंचाई की जा सकती है। परन्तु इस परियोजना पर बहुत अधिक विनियोग की सम्भावना थी। अतः १९५७ में ही उसे स्वीकार किया गया। यह राजस्थान नहर परियोजना का प्रथम प्रारूप था जिसमें १७ लाख एकड़ क्षेत्र की सिंचाई हेतु लगभग ६६५ करोड़ रुपए का प्रावधान रखा गया।

१९६३ में इस परियोजना में संशोधन किया गया और सिंचित क्षेत्र का लक्ष्य २९ लाख एकड़ तक बढ़ा दिया गया। संशोधित व्यय की प्रस्तावित राशि १३९ करोड़ रुपए रखी गई। इसके अतिरिक्त राजस्थान सरकार को ४५ करोड़ रुपए ब्यास पर बनने वाले पोग बाँध, ब्यास माधोपुर कडी तथा हरिके बाँध के लिए चुकाने को कहा गया।

सम्पूर्ण परियोजना को निम्न सूत्रों में प्रस्तुत किया जा सकता है :

(१) राजस्थान (मुख्य) नहर जो पाकिस्तान व राजस्थान की सीमा के समानान्तर निर्मित होगी। इसकी कुल लम्बाई २५० मील होगी। (२) राजस्थान फीडर, जिसकी कुल लम्बाई १३४ मील होगी। (३) सहायक नहरें, जिनके द्वारा राज्य के उत्तरी व उत्तरी पश्चिमी जिलों में सिंचाई होगी। इनकी कुल लम्बाई ४,५०० मील होगी।

राजस्थान फीडर का एक भाग पंजाब में होगा तथा इसमें पानी की पूर्ति हेतु हरिके बाँध की रावी तथा ब्यास नदियों से पानी प्राप्त होगा।

राजस्थान नहर के अपेक्षित लाभ—राजस्थान नहर के पूरा हो जाने पर देश तथा विशेष रूप से राज्य की जनता को निम्न लाभ प्राप्त होंगे

(१) अतिरिक्त खाद्यान्न—संशोधित परियोजना के अनुसार २९ लाख एकड़ रेगिस्तानी क्षेत्र में सिंचाई-व्यवस्था हो जाने पर राजस्थान में ३० लाख टन अतिरिक्त खाद्यान्न होगा। अन्य शब्दों में १५० करोड़ रुपए प्रतिवर्ष का प्रतिफल इस नहर से प्राप्त हो सकेगा।

(२) समृद्धि दायक—जैसलमेर, बीकानेर तथा गंगानहर जिलों में सूखा पड़ना एक सामान्य बात है और यही कारण है कि इन जिलों की अधिकांश जनता अत्यधिक निर्धन है। राजस्थान नहर के बन जाने पर भूमि की उत्पादकता बढ़ेगी तथा अकाल से मुक्ति मिलने के कारण जनता की समृद्धि बढ़ सकेगी।

(३) तस्करों की रोकथाम—राजस्थान नहर जिस क्षेत्र में बनाई जा रही है, अब तक उनका उपयोग तस्करों द्वारा व्यापक स्तर पर होता था। दूर तक रेगिस्तान होने के कारण वहाँ तस्करों की रोकथाम आसानी से नहीं हो सकती थी। परन्तु यह इलाका जब आबाद हो जाएगा तो तस्करों को भी रोकने में सहायता मिलेगी।

(४) प्रतिरक्षा में महत्व—मीलों तक बस्ती न होने से, तथा सड़कों व अन्य आवश्यक सुविधाओं के अभाव में राज्य का उत्तरी-पश्चिमी क्षेत्र घुसपैठियों तथा शत्रुओं के लिए एक सुगम मार्ग बना हुआ है। अनुमान है कि राजस्थान नहर के बन जाने पर बीस लाख व्यक्तियों को इलाके में बसाया जा सकेगा। इससे सुरक्षा-व्यवस्था में सुधार होगा।

प्रगति—परन्तु ऐसा प्रतीत होता है कि राजस्थान नहर के महत्व से परिचित होने पर भी केन्द्रीय सरकार इसे प्राथमिकता नहीं देना चाहती। प्रारम्भ में केन्द्रीय सरकार ही इसके निर्माण का समस्त व्यय-भार लेने को तैयार थी पर तृतीय योजना में इसका सम्पूर्ण दायित्व राज्य सरकार को सौंप दिया गया। १९६६-६९ तक मुख्य नहर का १२२ मील लम्बा टुकड़ा (ऑफ-टेक चैनल्स

1. See Times of India : may 3, 1969. (Aid for Rajasthan Canal Cut—Project in Peril by T. N Kaul)

को मिलाकर) पूरा किया जाना था। इस पर कुल ६५ करोड़ रुपए का प्रावधान था। मुख्य नहर का शेष भाग १९७७-७८ तक पूरा किया जाना था और इस पर ६४ करोड़ रुपए खर्च करने की योजना थी। परन्तु कुछ ही समय पूर्व मुख्य नहर एवं सहायक नहरों को पक्का करने का निर्णय लिया गया और इसके फलस्वरूप पहले चरण पर ९२ करोड़ रुपए तथा द्वितीय चरण पर ८५ करोड़ रुपए की संशोधित राशि निर्धारित की गई। (संशोधित प्रावधान १७७ करोड़ रुपए हो गया) परन्तु राज्य सरकार को १९६८-६९ तक केवल ५७ करोड़ रुपए ही प्राप्त हो सके। सीमेंट व अन्य पदार्थों के मूल्यों में भी वृद्धि हुई और फलस्वरूप मुख्य नहर का ३१ माचं, १९६९ तक केवल ६० मील लम्बा टुकड़ा ही पूरा किया जा सका। वैसे राज्य के कुछ इलाकों की सिंचाई राजस्थान नहर की सहायक नहरों से प्रारम्भ हो चुकी है।

१९६०-६१ से राज्य सरकार को केवल ५ से ६ करोड़ रुपए की धनराशि केन्द्रीय सरकार से मिल रही थी। परन्तु १९६६-६९ से यह अनुदान केवल ३ करोड़ रुपए रह गया और फलतः राजस्थान नहर की प्रगति (कर्मचारियों की सहायता में कमी किए जाने से) धीमी हो गयी।

राजस्थान नहर के शेष भाग को पूरा करने के लिए अभी (१९६९-७० से) १२० करोड़ रुपए की और आवश्यकता है। चौथी पंचवर्षीय योजना काल में सम्भवतः २७ करोड़ रुपए राजस्थान नहर पर व्यय होंगे। परन्तु जिस गति से इस परियोजना के लिए साधन जुटाए जा रहे हैं, खर्च की विभिन्न मदों में वृद्धि न होने पर भी राजस्थान नहर परियोजना २५ वर्ष से पहले पूरी नहीं हो सकेगी। अस्तु, राजस्थान नहर निकट भविष्य में तभी महत्वपूर्ण सिद्ध हो सकती है जबकि इसके लिए हमें पर्याप्त पूंजी मिल सके। यह प्रसन्नता की बात है कि केन्द्रीय सिंचाई मन्त्रालय अब वित्त मन्त्रालय पर इस आशय का दबाव डाल रहा है कि राजस्थान नहर के लिए तुरन्त ४० करोड़ रुपए उपलब्ध कराए ताकि १९७० तक पोंग बांध पूरा किया जा सके। यहाँ यह बता देना उचित होगा कि अब तक मिन्धु जल समझौते के अन्तर्गत भारत पाकिस्तान को १०० करोड़ रुपए दे चुका है और जितना जल्दी हम राजस्थान नहर एवं सम्बद्ध परियोजनाओं को पूरा करें, वह देश हित में ही होगा।

(४) जवाई परियोजना—जोधपुर जिले के मरुस्थल के लिए यह एक महत्वपूर्ण परियोजना है। जवाई नूनी की एक सहायक नदी है। इस परियोजना के अंतर्गत सुमेरपुर के पास एक बांध बनाया गया है जिससे लगभग ५० हजार एकड़ (२६ हजार हेक्टर) भूमि में सिंचाई होने की आशा है। इसके अतिरिक्त जवाई जलाशय से जोधपुर नगर को पानी की पूर्ति की जाती है।

(५) ब्यास परियोजना—यह पंजाब व हरियाणा के सहयोग से बनाई गई है। इस परियोजना के अंतर्गत तृतीय योजना में कार्य प्रारम्भ किया गया। ब्यास परियोजना में दो इकाइयाँ होगी। पहली इकाई के अंतर्गत सतलज-ब्यास कड़ी का पंजाब में निर्माण होगा जबकि दूसरी इकाई के अंतर्गत पोंग बांध बनाया जाएगा। पहली इकाई के अंतर्गत एक बांध, दो सुरंगें, सात मील लम्बी हाइड्रल चैनल एवं शक्ति सयंत्र होंगे। शक्ति सयंत्र की प्रस्थापित क्षमता ६६० लाख किलोवाट होगी। कुल मिलाकर प्रथम इकाई से ३२ लाख हेक्टर क्षेत्र में सिंचाई होगी जिसमें से कुछ क्षेत्र राजस्थान में होगा। यहाँ यह व्यवस्था राजस्थान नहर के अंतर्गत होगी।

पोंग बांध से राजस्थान नहर को पानी दिया जाएगा। इसके द्वारा कुल मिलाकर २४ लाख किलोवाट विद्युत शक्ति तथा २० लाख हेक्टर भूमि में सिंचाई क्षमता का सृजन किया जाएगा।

ब्यास परियोजना पर कुल २४० करोड़ रुपए खर्च होंगे जिसमें से ६५ करोड़ रुपए राजस्थान को देने होंगे।

(६) अन्य कार्यक्रम—राजस्थान सरकार हरियाणा की गुडगाँव परियोजना का पानी लेने का प्रयास कर रही है। भरतपुर फीडर योजना पर भी विचार विमर्श चल रहा है। इन दोनों से राजस्थान के १५ लाख एकड़ क्षेत्र में पानी मिल सकेगा। उत्तर प्रदेश की नर्मदा परियोजना (विचारधीन) से भी राजस्थान के ५ लाख एकड़ क्षेत्र में सिंचाई होने की आशा है। पंजाब की प्रस्तावित सिंधमुख तथा नौहर स्कीमों से ३ लाख एकड़ क्षेत्र की सिंचाई होगी।



## बहुमुखी नदी घाटी योजनाओं के लाभ :<sup>1</sup>

उपरोक्त सभी तथा भावी बहुमुखी नदी घाटी योजनाओं की सफलता हमारे नियोजन की सफलता की कसौटी होगी। इन परियोजनाओं से देश की अर्थव्यवस्था को निम्न लाभ हो सकेंगे :

### (अ) सिंचाई के लाभ :

(१) खाद्यान्न के उत्पादन में वृद्धि—हरी क्रांति को सफल बनाने या उन्नत बीजों के सफल प्रयोग हेतु यह आवश्यक है कि देश के विभिन्न भागों में पर्याप्त सिंचाई व्यवस्था हो। पानी की अपर्याप्त पूर्ति भूमि की उत्पादकता को बढ़ाने की अपेक्षा नष्ट कर सकती है।

(२) व्यापारिक फसलों के उत्पादन में वृद्धि—गन्ना, तम्बाकू व जूट आदि का वर्तमान अभाव पर्याप्त सिंचाई व्यवस्था होने पर दूर किया जा सकेगा।

(३) नए कृषि क्षेत्र का उपयोग—बंजर भूमि तथा मरुस्थल को पर्याप्त सिंचाई व्यवस्था होने पर कृषि-उपज बढ़ाने हेतु प्रयुक्त किया जा सकता है।

(४) मानवीय तथा पशु श्रम का इष्टतम उपयोग—वर्षा पर निर्भर क्षेत्रों में कृषकों के पास अपेक्षाकृत कम काम रहता है और वे मजदूरी की प्रतीक्षा में कोई काम नहीं कर पाते। परन्तु पर्याप्त सिंचाई व्यवस्था होने पर उपलब्ध मानवीय तथा पशु-श्रम का इष्टतम उपयोग हो सकता है।

(५) उत्पादकता में वृद्धि होगी तथा फलस्वरूप कृषकों की आय भी बढ़ाई जा सकेगी।

### (आ) शक्ति की प्राप्ति

(१) नदी घाटी योजनाओं के अंतर्गत उत्पन्न की जाने वाली जल विद्युत की प्रति इकाई लागत बहुत कम होती है। इस प्रकार सस्ती बिजली की उपलब्धि इनका एक बड़ा लाभ है।

(२) पर्याप्त मात्रा में सस्ती शक्ति का सिंचाई, नलकूपों या पंपों के विद्युतीकरण में उपयोग संभव है।

(३) उद्योगों तथा शहरों की जनता के उपयोग हेतु भी इस शक्ति का उपयोग किया जा सकता है।

(४) बाढ़-नियंत्रण द्वारा करोड़ों रुपए की बहुमूल्य सम्पत्ति तथा लाखों एकड़ भूमि को नष्ट होने से रोका जा सकता है।

(५) उपभोक्ताओं को बहुमुखी योजनाओं के अंतर्गत प्रारम्भ किये गये मत्स्य पालन के कार्यक्रमों से मछली पर्याप्त मात्रा में मिल सकती है। इसके अतिरिक्त पीने का पानी भी पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध हो सकता है।

(६) नौकायन की व्यवस्था द्वारा सस्ती परिवहन व्यवस्था की जा सकती है।

प्रो० अलक घोष ने सत्य ही लिखा है, "बहुमुखी परियोजनाओं का विकास आर्थिक विकास की पृष्ठ भूमि का निर्माण करता है तथा देश के सामाजिक व आर्थिक कल्याण में अभिवृद्धि करता है।"

## कृषि श्रमिक अथवा खेतिहर मजदूर (Agricultural Labour)

प्रस्तावना—कृषि श्रमिकों से आशय :

भारतीय कृषि की एक प्रमुख विशेषता यह भी है कि यहाँ कृषि कार्यों में रत जनता का एक बड़ा भाग भूमिहीन है। इन तथाकथित कृषकों के पास न तो स्वयं की भूमि है और न ही उनकी इतनी सामर्थ्य है कि वे जमींदारों या बड़े कृषकों अथवा सरकार से भूमि लेकर उसे जोत सकें। इसका मुख्य कारण है उनकी निर्धनता। फलतः ये व्यक्ति कृषि-कार्यों में कृषकों की आवश्यकतानुसार सहायता देते हैं और इसके बदले उन्हें पारिश्रमिक प्राप्त होता है। भारत में कुल ग्रामीण परिवार के लगभग ३०.४% भाग खेतिहर मजदूर हैं जिनमें से आधे भूमिहीन मजदूर हैं।

१८वीं शताब्दी के अन्त तक भारत के अधिकांश गाँव स्वावलम्बी इकाइयों के रूप में थे तथा भूमि पर ग्राम समुदाय का अधिकार होने के कारण भूमिहीन कृषकों की कोई समस्या विद्यमान नहीं थी। लेकिन अंग्रेजों के आगमन और नवीन भूमि व्यवस्था ने भूमि पर व्यक्तिगत अधिकारों को पूर्ण मान्यता दे दी तथा इससे निर्धन व छोटे कृषकों का भूमि पर कोई अधिकार नहीं रहा। दूसरी ओर नगरों व गाँवों में प्रचलित कुटीर-उद्योगों व हस्तकलाओं का पराभव भी १९वीं शताब्दी में प्रारम्भ हुआ और फलस्वरूप कृषि पर भार में वृद्धि तो हुई पर केवल साधनहीन व्यक्तियों के रूप में ही। यह सख्या धीरे-धीरे बढ़ती गई और आज एक विकट एव गम्भीर समस्या के रूप में हमारे समक्ष है।

### खेतिहर मजदूरों या कृषि श्रमिकों की परिभाषा

१९५०-५१ की प्रथम खेतिहर मजदूर जाँच समिति ने कृषि श्रमिकों की श्रेणी में उन व्यक्तियों को शामिल किया था जो एक वर्ष के कुल काम के दिनों में से ५०% से अधिक समय अन्य किन्हीं लोगों के खेतों पर काम करें। १९५६-५७ की जाँच समिति ने काम की अपेक्षा आय को आधार माना। इसके अनुसार वह व्यक्ति खेतिहर मजदूर है जो खेती (दुग्ध व्यवसाय, मुर्गी-पालन, बागवानी तथा मधु-मक्खली पालन आदि को मिलाकर) से प्राप्त मजदूरी के द्वारा अपनी आय का अधिकांश भाग प्राप्त करे। इस प्रकार खेतिहर मजदूरों में वे लोग भी शामिल हैं जिनके पास बहुत कम जमीन है और जिन्हें भरण-पोषण के लिए अन्यत्र काम करना पड़ता है। कुल मिलाकर कृषि श्रमिक खेती की जोखिम नहीं उठाता और उसका मुख्य प्रयोजन केवल मजदूरी से होता है।

कृषि श्रमिकों की श्रेणियाँ—कांग्रेस की ग्राम्य सुधार समिति ने कृषि-श्रमिकों को तीन श्रेणियों में बाँटा है : कृषि श्रमिक, साधारण श्रमिक तथा कुशल श्रमिक। कुशल श्रमिक साधारणतया वे हैं जो बढई, लुहार आदि के रूप में कृषकों के लिए कार्य करते हैं। साधारण श्रमिकों का कार्य

भूमि को साफ करना या चौकीदारी करना है। कृषि-श्रमिक जुताई, बुआई, कटाई आदि का कार्य या खेतों को सींचने का काम करता है।

कृषि श्रम जाँच समिति (१९५०-५१) ने कृषि मजदूरों को दो श्रेणियों में बाँटा है स्थायी श्रमिक तथा अस्थायी श्रमिक। स्थायी श्रमिक निश्चित अवधि के लिए निश्चित एव परम्परागत मजदूरी पर कार्य करते हैं तथा इनके क्षेत्र पूर्व निश्चित होते हैं। अस्थायी श्रमिक काम की तलाश में घूमने वाले श्रमिक हैं जिनकी मजदूरी व कार्यवधि निश्चित नहीं है। प्रोग्राम एवेल्युएशन ऑर्गेनाइजेशन की एक रिपोर्ट के अनुसार ऐसे श्रमिकों को वष में १५० से १८० दिन तक कार्य मिलता है। स्थायी श्रमिक भी २०० से २५० दिन तक व्यस्त रहते हैं।<sup>1</sup> लेकिन देश के विभिन्न भागों में इनकी कार्य प्रणाली तथा सम्बद्ध मजदूरी की दरें भिन्न हैं। उदाहरण के लिए मद्रास में स्थायी श्रमिक ३ से ६ महीने के लिए कृषि कार्यों के लिए अनुबन्धित किए जाते हैं, जबकि अस्थायी श्रमिकों को आवश्यकतानुसार बुला लिया जाता है। दूसरी ओर पंजाब मध्य प्रदेश, राजस्थान व उत्तर प्रदेश के कुछ भागों में स्थायी या अस्थायी श्रमिकों का अन्तर मजदूरी व कार्यवधि दोनों के आधार पर माना जाता है। अस्थायी श्रमिकों को दैनिक मजदूरी दी जाती है।

### खेतिहर मजदूरों की सख्या के अनुमान

१९वीं शताब्दी के पूर्वार्ध में कृषि मजदूरों की सख्या बहुत कम थी तथा सामान्य रूप में इनकी स्थिति ठीक थी।<sup>2</sup> लेकिन जनसख्या की वृद्धि के साथ साथ तथा जमींदारों की छोटे काश्तकारों के साथ बढ़ती हुई प्रताड़ना के कारण गत शताब्दी में उत्तरार्ध में इनकी सख्या काफी बढ़ गई। १८८१ व १९२१ के बीच खेतिहर मजदूरों की सख्या ७५ लाख से बढ़कर २१६ करोड़ हो गई। १९५१ में इनकी सख्या २७५ करोड़ थी जो १९६१ में बढ़कर ३१५ करोड़ होगई। इस प्रकार दस वर्षों में कृषि मजदूरों की सख्या में १०% वृद्धि हुई। लेकिन क्षेत्रीय दृष्टि से उत्तर प्रदेश में यह वृद्धि ६१%, मद्रास में ४५% आन्ध्र प्रदेश में ३९% आसाम में ४६% व मैसूर में ३१% थी। परन्तु मध्यप्रदेश में इनकी सख्या ३५% कम हुई। इसी प्रकार राजस्थान व पंजाब में खेतिहर मजदूरों की सख्या में क्रमशः ३५% व २३% कमी हुई।<sup>3</sup>

१९५१ में खेतिहर मजदूरों को मिला कर कृषि में रत कुल व्यक्तियों की सख्या लगभग ९८ करोड़ थी जो १९६१ में बढ़कर १३१ करोड़ हो गई।

### कृषि श्रमिक जाँच (१९५०-५१ तथा १९५६-५७)<sup>4</sup>

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् दो बार क्रमशः १९५०-५१ तथा १९५६-५७ में कृषि-श्रमिकों के सम्बन्ध में जाँच की जा चुकी है। इस सात वर्ष की अवधि में कृषि-श्रमिकों की सख्या १७९ करोड़ से घटकर १६३ करोड़ रह गई। १९५१ की जनगणना के अनुसार यह सख्या २७५ करोड़ थी परन्तु यह अन्तर परिभाषा सम्बन्धी अन्तर के साथ साथ कृषि-श्रमिक जाँच के सीमित क्षेत्र के कारण भी उत्पन्न हुआ। १९५६-५७ में भी खेतिहर मजदूरों की परिभाषा में परिवर्तन किया गया और फलेस्वरूप सरकारी सूत्रों के अनुसार जैसा कि ऊपर बताया गया है, कृषि मजदूरों की सख्या १९५६-५७ में पूर्वापेक्षा अपेक्षा कम पाई गई। वस्तुतः जैसा कि १९६१ की जनगणना से ज्ञात होता है कृषि-श्रमिकों यानी खेतों में मजदूरों के रूप में कार्य करने वालों की

- 1 P E O Report No 7 Community Development Projects
- 2 For details see Ramesh Dutt—Economic History of India Vol I pp 146-48
- 3 Census of India Paper No 1 of 1962 p 438 and H B Shivamaggi The Agricultural Labour Problem See Economic & Political Weekly, March 29, 1969
- 4 See Agricultural Labour in India edited by V K R V Rao (Asia—1962) and reprinted in Readings in the Agricultural Development edited by A M Khusro

संख्या निरन्तर बढ रही है। इस पर भी उक्त दोनों जांचों से कृषि-श्रमिकों के विषय में महत्वपूर्ण सूचनाएँ प्राप्त हुई हैं। ये सूचनाएँ इस प्रकार हैं।

(१) कुल ग्रामीण परिवारों में कृषि-श्रमिक परिवारों का अनुपात १९५०-५१ तथा १९५६-५७ के बीच ३० ४% में घटकर २४.५% रह गया। सर्वाधिक कमी बिहार, उड़ीसा, आंध्र, मद्रास (तामिलनाडु) केरल व नैसूर में हुई परन्तु उत्तर प्रदेश व आसाम में इनका अनुपात बढा।

(२) १९५०-५१ में कृषि श्रमिकों में से ५०% के पास भूमि थी (यद्यपि भूमि अत्यन्त अपर्याप्त थी) परन्तु १९५६-५७ तक यह अनुपात ४३% रह गया। उत्तर प्रदेश तथा मध्य प्रदेश में ऐसे श्रमिकों का अनुपात ३९% से बढकर ५०% हो गया जबकि अन्य राज्यों में कम हुआ। इन दोनों प्रवृत्तियों को ही अनुकूल नहीं माना जा सकता क्योंकि भूमि प्राप्त कर लेने मात्र से उन परिवारों की स्थिति में सुधार नहीं होता जब तक कि जोत आर्थिक दृष्टि से लाभप्रद न हो। अनुपात कम होने का कारण श्रमिकों की गिरती हुई आर्थिक स्थिति हो सकती है।

(३) इस अवधि में कृषि श्रमिक परिवार की औसत वार्षिक आय ४६५ रुपए से घटकर ४३९ रुपए रह गई जबकि अस्थायी श्रमिक परिवारों की आय ५२४ रुपए से घट कर ४५१ रुपए रही।

(४) १९५०-५१ व १९५६-५७ के बीच स्थायी श्रमिकों का (कुल कृषि-श्रमिकों में) अनुपात १०% से बढकर २७% रह गया गया जबकि अस्थायी श्रमिकों का अनुपात ६०% से घटकर ७३% रह गया।

(५) कृषि श्रमिकों की आर्थिक स्थिति के अन्य तथ्य इस प्रकार प्रस्तुत किए गए :

	१९५०-५१	१९५६-१९५७
दैनिक मजदूरी (पैसे) पुरुष	९६	८४.५
महिलाएँ	६८	५९
ऋणी परिवारों का प्रतिशत	४५	६४
औसत प्रति परिवार ऋण (रुपए)	४७	८८
वर्ष में बेकारी के दिन	९८	११०

(६) पारिवारिक औसत वार्षिक व्यय १९५०-५१ व १९५६-५७ के बीच ४६१ रुपए से बढकर ६१७ रुपए हो गया। इस प्रकार आय तथा व्यय की बाकी जहाँ १९५०-५१ में अनुकूल थी, १९५६-५७ तक काफी प्रतिकूल हो गई।

### भारत में कृषि श्रमिकों की अधिक संख्या होने के कारण

(१) कुटीर उद्योगों तथा हस्तकलाओं का पराभाव—प्रो० गाडगिल का यह मत है कि कुटीर उद्योगों तथा हस्तकलाओं का पराभाव होने पर इन दिक्कतकारों के समय वैकल्पिक रोजगार की एक विकट समस्या उत्पन्न हो गई। साधनहीन होने के कारण इनके समक्ष सिवाय गाँवों में कृषि-कार्य करके मजदूरी प्राप्त करने का और उपाय नहीं था।

डा० बुचेन का कथन है कि उनके स्वयं के रोजगार नष्ट हो चुके थे, आधुनिक उद्योगों का उस समय (१९वीं शताब्दी में) विकास नहीं हुआ था जबकि उनके पास इतने साधन नहीं थे कि वे खेत लेकर उसे जोतने की व्यवस्था कर पाते। इन्हीं कारणों से उन्हें कृषि मजदूर बनने के अतिरिक्त और कोई चारा नहीं था।<sup>१</sup>

(२) कृषि पर जन-भार में वृद्धि—खेतिहर श्रमिकों की संख्या में वृद्धि होने का एक कारण यह भी हुआ है कि वैकल्पिक रोजगार की अनुपस्थिति में जैसे-जैसे कुटीर उद्योगों का पराभाव हुआ, कृषि पर जन-भार बढता गया। रजनी दत्त के मत में जहाँ १८६१ में इनका कुल जनसंख्या में अनुपात ५५% था, १९२१ तक बढकर ७३% हो गया। दूसरी ओर भूमि व्यवस्था दोषपूर्ण होने

के कारण भूमि का स्वामित्व कुछ ही हाथों में केन्द्रित रहा और इससे भूमिहीन कृषकों की समस्या विकट होती गई ।

(३) ऋण-प्रस्तता—ऋण-प्रस्तता के कारण छोटे कृषकों की जमीन पर सर्व-दानैः साहूकार का नियन्त्रण होता गया और उनकी मजदूरी पर सन्तोष करना पड़ा । प्रो० शेल्वकर ने कृषकों के लिए इसे सबसे बड़े अभिशाप के रूप में माना है । उनके मत में ऋण-प्रस्तता के कारण भूमि का स्वामित्व एक ओर जमींदारों व साहूकारों के पास केन्द्रित होता गया, जबकि दूसरी ओर छोटे कृषकों के जीने का सहारा छिनता चला गया ।

(४) शोधपूर्ण भूमि-व्यवस्था—अंग्रेजों द्वारा लागू की गई भूमि-व्यवस्था भी किसी सीमा तक भूमिहीन कृषकों की सख्या में वृद्धि करने के लिए उत्तरदायी है । नई भूमि-व्यवस्था ने जहाँ एक ओर भूमि पर व्यक्तिगत स्वामित्व को मान्यता प्रदान की, वहीं उन करोड़ों व्यक्तियों के भाग्य को कुछ व्यक्तियों के हाथों में छोड़ दिया ।

ये कुछ व्यक्ति जमींदार, जागीरदार या गिम्नालदार आदि थे जो कृषकों पर मन-माना अत्याचार करते थे और इच्छानुसार किसी भी वकालत से उन्हें बेदखल कर सकते थे । इन्हें लगान में वृद्धि करने का अधिकार था । भूमि सुधारों के बावजूद छोटे कृषक-व्यक्तियों की वेदखली को नहीं रोका जा सका है और इसमें भी कृषि श्रमिकों की सख्या बढ़ी ।

(५) अनाधिक जोत—यह हम पिछले एक अध्याय में बता चुके हैं कि भारत में औसत प्रति व्यक्ति कृषि-क्षेत्र बहुत कम है । यह भी बताया जा चुका है कि कृषकों में से लगभग  $\frac{2}{3}$  के पास एक एकड़ से भी कम भूमि है । २०% भूमिहीन कृषकों के अतिरिक्त २०% ऐसे कृषक परिवार हैं, जिनके पास २-३ एकड़ से भी कम जोत है । इनमें आधे से ज्यादा कृषकों के पास इतनी छोटी जोतें हैं कि उनका जीवन-निर्वाह भी असम्भव हो जाता है और वे मजदूरी करने को विवश हो जाते हैं । ऋण-प्रस्तता और जनसख्या की वृद्धि के साथ-साथ इन छोटी जोतों का अनुपात बढ़ता जा रहा है ।

(६) कृषि में प्रतिफल को अनिश्चितता—मानसून तथा तदनुसार फसल की अनिश्चितता के कारण भी बहुत से विशेषकर छोटे किसान अन्य कृषकों के क्षेत्रों पर मजदूरी पर कार्य करने के लिए विवश हो जाते हैं । ऐसी स्थिति में कृषि श्रमिकों की सख्या में वृद्धि होना स्वाभाविक ही प्रतीत होता है ।

(७) ग्रामोद्योगों का विकसित न होना—गांवों में वैकल्पिक रोजगार न होने के कारण भी कृषि श्रमिकों की सख्या में वृद्धि हुई है ।

### भारत में कृषि श्रमिकों की कठिनाइयाँ एवं समस्याएँ

भारत के कृषि श्रमिकों की स्थिति बड़ी ही दयनीय है । अंग्रेजों शासन-काल में उनकी कठिनाइयों एवं समस्याओं को हल करने के लिए किसी भी प्रकार के कोई भी प्रयत्न नहीं किये गये थे जिसके कारण उनकी कठिनाइयाँ एवं समस्याएँ और भी गम्भीर हो गईं । कृषि श्रमिकों की प्रमुख कठिनाइयाँ एवं समस्याएँ निम्नलिखित हैं :—(१) मजदूरी की समस्या—कृषि श्रमिकों की जो मजदूरी दी जाती है वह इतनी कम है कि उससे कभी-कभी तो पेट की भूख रूपी ज्वाला तक शान्त करना दुर्लभ हो जाता है । कृषि जाँच समिति द्वारा एकत्रित आँकड़ों के अनुसार सन् १९५० में बिहार के मर्द कृषि मजदूरों की दैनिक मजदूरी ₹ ६० १९ पैसे से लेकर ₹ २० ३१ पैसे तक थी तथा स्त्री कृषि श्रमिकों की दैनिक मजदूरी ६९ पैसे से लेकर ₹ २० तक थी । क्या इतनी अल्प राशि से एक परिवार अपना जीवन यापन कर सकता है ? (२) बेगार—बलात धम अथवा अनैच्छिक धम की प्रथा देश के सभी भागों में प्रचलित है । इसके कारण श्रमिकों की आम और भी कम हो जाती है । कृषि जाँच समिति (१९५०-५१) ने इसका भी उल्लेख किया है । समिति ने इसे आवश्यक धम (Involuntary Labour) के नाम से पुकारा है । यह बेगार की प्रथा समिति के मत में देश के सभी भागों में किसी-न किसी रूप में विद्यमान रहती है । बेगार का मुख्य कारण ऋणों की ऋण चुकाने में अयमर्थता बताई जाती है । दृष्टो दिनकर देसाई ने ऐसी घटनाओं का उल्लेख किया है, जिनमें

वेगार पर आने से मना करने पर श्रमिकों को बाँध दिया जाता था और उनकी जमीदार या साहूकार के कारिदों द्वारा पिटाई की जाती थी।<sup>१</sup> राजपूताना में इस प्रकार की वेगार व अमानुषिक अत्याचारों की घटनाएँ एक आम बात थी। (३) रोजगार की समस्या—भारतीय कृषि मौसमी धन्धा है। फसल की कटाई के दिनों में ही श्रमिकों की आवश्यकता पड़ती है। ऐसा अनुमान लगाया गया है कि कृषि श्रमिक वर्ष में ४-५ महीनों तक बेकार रहते हैं। किसी-किसी भाग में तो ६ महीने तक भी बेकार रह जाते हैं। प्रथम कृषि आयोग (१९५०-५१) की जाँच के अनुसार पुरुष-श्रमिकों को वर्ष में २०० दिन मजदूरी पर कार्य मिलता था तथा ७५ दिन वे स्वयं अपना कार्य करते थे। द्वितीय कृषि आयोग (१९५६-५७) की जाँच के अनुसार पुरुष-श्रमिकों को वर्ष में १९७ दिन मजदूरी पर कार्य मिलता था तथा ४० दिन वे स्वयं अपना कार्य करते थे। उन्हें १२८ दिन कोई कार्य नहीं था। आयोग के अनुसार प्रायः १६% व्यक्तियों को साल भर तक कोई कार्य नहीं मिलता (४) कार्य के अनियमित घण्टे—समूचे भारत में स्थान, ऋतु तथा फसलों की विभिन्नता के कारण कृषि श्रमिकों के कार्य के घण्टे समान न होकर अलग-अलग एवं अनियमित हैं। उत्तर-प्रदेश में कार्य के घण्टे प्रायः ४ बजे से लेकर ११ बजे तक हैं और संध्या को उन्हें पशुओं की सेवा करनी पड़ती है। बंगाल में कृषि श्रमिकों को प्रातः ६ बजे से लेकर दोपहर १-३० बजे तक और फिर ३-३० से लेकर संध्या के ६ बजे तक कार्य करना पड़ता है। (५) कृषि दासता—भारत के विभिन्न भागों में कृषि श्रमिकों की स्थिति दास-नुल्य है। उदाहरण के लिए, महाराष्ट्र, गुजरात, मद्रास, केरल, मध्यप्रदेश, राजस्थान, उत्तर प्रदेश व बंगाल के इलाकों में जमींदारों तथा जागीरदारों के पास ऐसे सेवकों का अभाव नहीं था, जो स्थायी रूप से दासों के रूप में 'हवालों' पर या स्वामी के खेतों में काम करते थे। प्रो० गाडगिल ने आसाम के चाय के बगीचों में काम करने वाले मजदूरों का भी उद्धरण दिया है जिनकी स्थिति गुलामों से बेहतर नहीं थी।<sup>२</sup> श्री दिनकर देसाई ने एक लेख में बताया कि इन दासों को नकद रूप में पुरस्कार नहीं दिया जाता, अपितु थोड़ा-सा भोजन (जो सामान्यतया उनके लिए अपर्याप्त रहता है) एवं पुराने कपड़ों पर ही इन्हे सन्तोष करना पड़ता है। श्री देसाई के मत में ये खेतिहर दास गुजरात में हाली, बिहार में कम्पूती और जनौरी, उड़ीसा में गोठी, हैदराबाद में भगेल, अवध में संबक, मध्य प्रान्तों में हरवाह और मध्य प्रदेश के कुछ इलाकों में बडसालिया के नामों से पुकारे जाते रहे हैं।<sup>३</sup> (६) आवास की समस्या—कृषि श्रमिक प्रायः भू-स्वामियों अथवा ग्राम्य-संस्थाओं की स्वामित्व की भूमि पर उनसे अनुमति लेकर झोपड़ी बनाकर रहते हैं। डा० राधा कमल मुकर्जी के अनुसार—“ये झोपड़ियाँ केवल ऐसे स्थान हैं जहाँ पर श्रमिक केवल अपने पंर फैलाकर सो सकता है। और अनेक ऐसे उदाहरण हैं जहाँ कि एक ही झोपड़ी में अनेक व्यक्तियों के सोने से पर्दा न होने के कारण मर्यादा समाप्त हो जाती है। शरदकाल में तो एक ही कमरे में स्त्री, पुरुष, बूढ़े-बच्चे और नभी-कभी पशु भी एक साथ ठुंसे रहते हैं। इन मकानों में शुद्ध वायु एवं प्रकाश के लिए खिडकियों का तो पता तक नहीं होता। दीवारें तथा आंगन नीले के कारण गीले रहते हैं जिससे व्यक्ति बुखार से पीडित रहते हैं, बच्चों का स्वास्थ्य तो इतना खराब रहता है कि वे सदैव मृत्यु का मुँह ताकते रहते हैं। (७) संगठन का अभाव—भारतीय कृषि श्रमिक अशिक्षित, अज्ञानी एवं अनभिज्ञ हैं। उनमें संगठन का पूर्णतया अभाव है। इसका कारण उनका दूर-दूर तक गाँवों में बिकरा होना है। (८) कृषि श्रमिकों के प्रति सरकार व समाज की उदासीनता—यह बड़े दुःख का विषय है कि हमारे देश में शुरू से ही कृषि श्रमिकों के प्रति सरकार व समाज की उदासीनता है। उन्हें समाज बहुत ही हीन नजर से देखता है। ऐसा समझा जाता है कि ईश्वर ने उन्हें केवल तथाकथित निम्न श्रेणी के कार्यों के करने के लिए ही जन्म दिया है। (९) निर्धनता एवं निम्न श्रेणी का जीवन-रत—कृषि श्रम जाँच आयोग के अनुसार सन् १९५०-५१ में एक कृषि-श्रमिक परिवार की औसत वार्षिक आय ४४७ रु० थी जो सन् १९५६-५७ में घटकर ४३७ रु० रह गई। इन आँकड़ों से यह स्पष्ट हो जाता है कि भारतीय कृषि श्रमिक बहुत निर्धन हैं जिसके परिणामस्वरूप वह निम्नतम श्रेणी का जीवन व्यतीत करने के लिए बाध्य हुआ है (१०) ग्रन्थ समझाएँ—उपरोक्त के अतिरिक्त भारतीय कृषि-श्रमिक

1. Dinker Desai Ibid

2. Prof's Gadgil : Industrial Evolution in India

3. Article : Agrarian Serfdom in Indian Sociologist July, 1962

निम्न समस्याओं का भी सामना कर रहा है —(अ) नृषण प्रस्तता, (ब) अकृषि कार्यों का अभाव, (स) मजदूरी चुकाने की दोषपूर्ण पद्धति आदि ।

### क्या कृषि श्रमिकों में अर्ध वेकारी है ?

प्रो० एनार नक्स ने १९५३ में अल्पविकसित देशों में व्याप्त (कृषि क्षेत्र में) छुपी हुई वेकारी या अर्ध-वेकारी (Disguised unemployment) के विषय में बताया था । उन्होंने कहा कि एशिया के देशों में, विशेषरूप से भारत व चीन में भूमि पर अत्यधिक भार होने के कारण कृषकों को, विशेष रूप से उन कृषकों को जिनके पास बहुत कम भूमि है, पूरे समय काम नहीं मिलता और ऐसी स्थिति में उनमें से कुछ को सुविधापूर्वक गैर कृषि कार्यों में प्रयुक्त किया जा सकता है । रोजटीन रोदा ने इस विषय पर व्यापक रूप से अध्ययन करके कहा कि अल्पविकसित और घने आवादा देशों में जहाँ अधिकांश व्यक्ति प्रधानतः कृषि पर निर्भर हैं, कुछ लोगों की सीमान्त उत्पादकता शून्य है ।

हार्ब लंबन्स्टीन ने अपने एक खोजपूर्ण लेख में बताया कि सामान्यतया पिछड़े देशों में मजदूरों की दरें बहुत नीची होने के कारण श्रमिकों का अभाव अनुभव किया जाता है क्योंकि जीवनस्तर नीचा होने के कारण उनकी कार्यक्षमता भी निम्नस्तरीय ही होती है । परन्तु जैसे ही मजदूरी में वृद्धि होने पर कार्यक्षमता बढ़ेगी, श्रमिकों का एक समुदाय बेकार हो जाएगा क्योंकि अब थोड़े श्रमिक अपेक्षाकृत अधिक काय कर सकते हैं । लेकिन बहुधा भूमि पति ऊँची मजदूरी देकर थोड़े श्रमिकों को प्रयुक्त करने की अपेक्षा बहुत कम मजदूरी देकर अधिक श्रमिकों को काम पर रखने हैं । वैसे भी, जब कार्यनिपुण मजदूरों की मांग सीमित होती है तो अकुशल श्रमिक अनावश्यक स्पर्धा द्वारा उनकी मजदूरी को भी कम कर देते हैं । प्रो० एन० ए० मजूमदार ने एक लेख<sup>१</sup> में इस तथ्य की पुष्टि की कि बम्बई के कर्नाटक क्षेत्र में ७१% काश्तकारों के पास पूरा काम नहीं है और इनमें ५२% तो सामान्य से आधा काम भी नहीं कर पाते । दूसरे शब्दों में, २६% कृषक जनता अतिरिक्त (surplus) है जिसकी सीमान्त उत्पादकता शून्य है ।

परन्तु दूसरी ओर हैरी ओशिमा<sup>२</sup>, प्रो० थियोडोर शुल्ज और अनेक दूसरे अर्थशास्त्री श्रम के आधिक्य को स्वीकार नहीं करते । उनका कहना है कि यदि कृषि कार्यों के न रहने पर श्रमिकों की मांग नहीं है तो क्या हुआ, बुआई, जुताई, कटाई आदि कार्यों के समय इनकी मांग इतनी ज्यादा होती है कि भू स्वामी (कृषक) दैनिक मजदूरी पर काय करने हेतु मजदूरों से अनुनय करते फिरते हैं ।<sup>३</sup> व्यस्त दिनों में औसतन एक श्रमिक १२ से १४ घण्टे काम करता है और इस प्रकार मुस्ती के समय व्यर्थ जाने वाले श्रम के एक भाग की क्षतिपूर्ति हो जाती है ।

पर यह तर्क ठीक नहीं है । कृषि श्रमिकों में वेकारी है और इस कारण उनकी आय बहुत कम है, इस तथ्य की पुष्टि प्रथम कृषि श्रम जाँच से भी हुई थी । इस जाँच के अनुसार व्यस्त दिनों में भी १९५०-५१ में १३% श्रमिकों को कोई काम नहीं मिला था । स्वयं शुल्ज भी यह मानते हैं कि बुआई और कटाई के बीच के समय अधिवादा कृषक और कृषि मजदूरों को कोई काम नहीं रहता । हम भारत में कृषि श्रमिकों में व्याप्त अर्ध वेकारी के सम्बन्ध में निम्न तर्क प्रस्तुत करना चाहेंगे

(१) भूमिहीन तथा बहुत थोड़ी जोत वाले कृषक—१९६१ की जनगणना के अनुसार भी भारत में २०% कृषकों के पास कोई जमीन नहीं थी जबकि अन्य २०% से अधिक कृषकों के पास २ एकड़ से कम भूमि थी । यदि पूरा रूप से अथवा आंशिक रूप से काम चाहने वाले व्यक्तियों की संख्या ३ करोड़ १५ लाख भी मान ली जाय तो क्या इन सबको पूरा काम लेने में मिल सकता है ? हमारे देश में कृषि में सक्रिय लोगों की संख्या १३ करोड़ है जबकि जोती जाने वाली

1 Some Aspects of underemployment Indian Eco-Journal, July, 1957 pp 13 15.

2 H T Oshima Article in The Journal of Political Economy June, 1958

3 T D Schults Transforming Traditional Agriculture p. 58

भूमि ३४ करोड़ एकड़ ही है। स्पष्ट है कृषकों में से बहुत से व्यस्त तो दिखाई देते हैं पर जिनकी वास्तव में आवश्यकता नहीं है।

(२) भारतीय कृषि की प्रकृति—हमारे देश में कृषि एक ऐसा व्यवसाय है जो कृषक को पूरे वर्ष का काम नहीं देता। अधिकांशतः कृषक इसी व्यवसाय पर आश्रित हैं। फिर इसमें भी अधिकांशतः एक ही फसल उगाई जाने के फलस्वरूप भू-स्वामी काश्तकार को वर्ष में पूरे समय काम नहीं मिल पाता। जिनके पास जमीन नहीं है उनका रोजगार तो और अधिक अनिश्चित हो जाता है।

(३) मजदूरी की निम्न दरें—श्रम के इष्टतम रोजगार की आधारभूत शर्त यह है कि श्रमिक को जीवन निर्वाह के योग्य मजदूरी मिले। परन्तु भारत में १९५६-५७ तक भी श्रमिक की मजदूरी (वापिक) केवल ४३७ रुपए थी। दूसरी ओर इनका वापिक व्यय ६१७ रुपए प्रतिवर्ष था। इसका आशय यह हुआ कि औसत कृषि श्रमिक ऋण ग्रस्त है। यदि श्रमिकों की संख्या आवश्यकता से अधिक न होती तो उन्हें काम के लिए स्पर्धा करने एवं निम्न मजदूरी स्वीकार करने की जरूरत भी नहीं पड़ती। पर १९५६-५७ की जांच के अनुसार कृषि श्रमिक को गुजारे लायक भी मजदूरी नहीं मिलती। यद्यपि १९४८ का न्यूनतम पारितोषिक अधिनियम कृषि श्रमिकों पर भी लागू किया गया है, पर इसमें भी इनकी मजदूरी बहुत कम रखी गई है।

### कृषि-मजदूरों के सम्बन्ध में राज्य की नीति<sup>1</sup>

वैसे तो कृषकों के हितों की रक्षा हेतु ब्रिटिश सरकार ने भी यदाकदा उपाय किए थे, परन्तु विशिष्ट रूप से खेतिहर मजदूरों की स्थिति में सुधार के लिए कोई कदम नहीं उठाया गया। स्वतंत्रता के पश्चात् इस दिशा में सरकार ने निम्न प्रयत्न किए हैं

(१) न्यूनतम मजदूरी अधिनियम का लागू होना—१९४८ में न्यूनतम पारिश्रमिक अधिनियम कृषि-श्रमिकों पर भी लागू किया गया। लगभग सभी राज्यों में अब तक यह कानून लागू किया जा चुका है। परन्तु विभिन्न राज्यों में न्यूनतम मजदूरी की दरों में बहुत अंतर है। उदाहरण के लिए गुजरात, तमिलनाडु व अजमेर में मजदूरी की न्यूनतम दैनिक राशि ७५ पैसे प्रतिदिन है जबकि पंजाब में न्यूनतम राशि २ रुपए है। केरल में इसके विपरीत न्यूनतम मजदूरी ४.५० रुपए प्रतिदिन है। विहार में न्यूनतम मजदूरी जिस (अनाज) के रूप में तय की गई है।

राजस्थान में अजमेर को छोड़कर शेप जिलों में न्यूनतम मजदूरी ५२.५ रुपए से लेकर ७५ रुपए मासिक है।

(२) भूमि हीन कृषकों को भूमि प्रदान करना—भूमि सुधारों तथा कृषि क्षेत्र के सीमा निर्धारण के फलस्वरूप जो भूमि प्राप्त हुई है उसके आवंटन में भूमि हीन कृषकों को प्राथमिकता दी गई है। नई भूमि के वितरण में भूमि हीन कृषकों या कृषि श्रमिकों की सामूहिक संस्थाओं को प्राथमिकता दी जाती है। १९५१-१९६६ तक १ करोड़ भूमिहीन कृषकों को खेती के लिए जमीन दी गई।

(३) पंचवर्षीय योजनाओं में आयोजन—पंचवर्षीय योजनाओं के अंतर्गत कृषि श्रमिकों की स्थिति को सुधारने के लिए केन्द्रीय व राज्य सरकारों ने निम्न कार्य किए हैं :

(अ) मकानों का प्रबन्ध, (ब) वित्तीय व्यवस्था, तथा (इ) व्यावसायिक एवं प्रायोगिक प्रशिक्षण।

परन्तु प्रथम तथा द्वितीय योजनाओं की अवधि में कृषि श्रमिकों के लिए किए गए प्रयास अत्यंत अपर्याप्त थे। तृतीय योजना की अवधि में कृषि श्रमिकों के पुनर्वास हेतु कुल मिलाकर ११ करोड़ रुपए व्यय किए गए। इस अवधि में (१९६१-६६) में इस वर्ग के लिए कुछ नए



कायक्रम प्रारम्भ किए गए जिन्हें ग्रामीण वृत्त कायक्रम (Rural works Programme) कहा जाता है।

इन कायक्रमों के अतगत तृतीय योजना काल में वृहत स्तर पर ऐसी परियोजनाएँ प्रारम्भ की जाती थीं जिनके माध्यम से २५ लाख व्यक्तियों को बर्ष में कम से कम १०० दिन का काम मिल सके। इन कायक्रमों पर १५० करोड़ रुपए व्यय किए जाने का अनुमान था परन्तु पाच वर्षों में केवल १९ करोड़ रुपए ही जुटाए जा सके। १९६५-६६ में अनुमानतः ८ करोड़ रुपए इन कायक्रमों पर व्यय किए गए तथा ४ लाख व्यक्तियों को १०० दिन तक काम दिया गया। परन्तु यह अब तक ज्ञात नहीं हो सका है कि इन कायक्रमों के अतगत तृतीय योजना काल में कितने उत्पादक पावनो (Productive Assets) का सृजन हुआ।

(४) भूदान आन्दोलन—आचार्य विनोबा भावे ने १९५१ में भूदान आन्दोलन का शीर्षण इस उद्देश्य से किया कि जिनके पास काफी अधिक कृषि-क्षेत्र हो वे स्वेच्छा से उसे दान करें। इस प्रकार भूदान से प्राप्त भूमि का वितरण भूमिहीन कृषकों या तो कृषि श्रमिकों में किए जाने का लक्ष्य है। आचार्य भावे की आशा थी कि १९५७ तक उन्हें भूदान में ५ करोड़ एकड़ भूमि प्राप्त हो जाएगी और इसमें ५ करोड़ कृषक (१ करोड़ परिवार) जीविका प्राप्त कर सकेंगे।

(५) कृषक दासता का उन्मूलन—भारतीय संविधान में किसी भी प्रकार की दासता को एक अपराध माना गया है। अतएव हमारी राष्ट्रीय सरकार दासता का उन्मूलन करने के लिए वचनबद्ध है। इसके लिए भारत सरकार ने विभिन्न कदम भी उठाये हैं।

(६) सहकारिता आन्दोलन पर बल—भारत में धर्म अथवा सेवा सहकारिताओं की स्थापना पर बल दिया जा रहा है। सरकारी समितियाँ जिनके कृषि श्रमिक भी सदस्य हो सकते हैं उनके पर विभिन्न सरकारी व गैर सरकारी काय लेती हैं। सहकारिता के विकास से भी कृषक श्रमिकों को राहत मिली है।

### सहकारी नीति का आलोचनात्मक अध्ययन

कृषि श्रमिकों की दशा सुधारने के लिए सरकार ने जो कदम उठाये हैं यदि उनका भली प्रकार अध्ययन किया जाय तो हम उस निष्कर्ष पर पहुँचेंगे कि कुल मिलाकर कृषि श्रमिकों की स्थिति में अपेक्षित सुधार नहीं हुआ है। यह भी एक आश्चर्य ही है कि प्रथम व द्वितीय योजनाओं के बीच दो श्रम जाच हुई परन्तु उनके बाद से सरकार का ध्यान इस ओर अब तक नहीं गया।

राज्य सरकारों ने न्यूनतम मजदूरी के जो कानून बनाए हैं वे भी उपहासपूर्ण ही हैं और उनका मुद्रा समीति वाली अव्यवस्था में कोई व्यावहारिक महत्व नहीं है। श्री शिवमग्नी ने अपने पूर्व उद्धृत लेख में फरवरी १९६८ में विद्यमान दैनिक मजदूरी का केरल महाराष्ट्र मसूर त्रिपुरा व हिमाचल प्रदेश के सदृश में विश्लेषण प्रस्तुत किया है। केरल में वैधानिक न्यूनतम दैनिक मजदूरी ४५० रुपए तथा परम्परागत जिस भुगतान (तम्बाकू घान आदि) है जबकि वास्तविक मजदूरी का औसत २७५ रुपए पाया गया। अन्य राज्यों में मजदूरी की वैधानिक न्यूनतम सीमाएँ इतनी कम हैं कि उन पर कृषि श्रमिक उपलब्ध ही नहीं होते और फलस्वरूप व्यावहारिक मजदूरी अधिक है। इस प्रकार कृषि श्रमिकों के सदृश में न्यूनतम मजदूरी का निर्धारण तथ्यों के आधार पर नहीं बरन कल्पना के आधार पर किया गया है। आश्चर्य तो यह है कि अनाज के बढ़ते हुए मूल्यों के कारण अब कृषि-श्रमिक जिस (अनाज) के रूप में मजदूरी की मांग करने लगे हैं।

ग्रामीण वृत्त कायक्रम वित्त के अभाव में तो असफल हुए ही हैं उनमें प्रदान किया गया रोजगार भी स्थायी नहीं है। इन कायक्रमों को जिस भी रूप में चलाया गया है उनसे कृषि में व्याप्त बेकारी या अर्धबेकारी की समस्या नहीं सुलझ सकती।

ग्रामीण उद्योगों की स्थापना द्वारा पूर्ण रोजगार की दिशा में जाने का हमारा संकल्प अघूरा पड़ा है। प्रश्न तो यह भी है कि किस प्रकार के ग्रामीण उद्योगों का भारत में विकास किया जाय ? फिर उनकी पूर्ण सम्बन्धी समस्याएँ भी विकट हैं।

कुछ महत्त्वपूर्ण सुझाव—कृषि श्रमिकों की समस्या देश की कृषक जनता के एक बहुत बड़े वर्ग की समस्या है, और इसलिए यह आवश्यक है कि इस वर्ग की स्थिति को सुधारने हेतु तुरन्त ऐसे कदम उठाए जाएँ जो प्रभावपूर्ण हों। इस दिशा में निम्न सुझाव दिए जा सकते हैं।

(१) सही परिभाषा—कृषि श्रमिकों की सही परिभाषा दी जाए, तथा विभिन्न क्षेत्रीय सर्वेक्षणों द्वारा १९५६-५७ के पञ्चात् इनकी स्थिति में हुए परिवर्तनों की समीक्षा की जाय। (२) कृषि पर आश्रित उद्योगों का विकास—कृषि पर आश्रित उद्योगों का विकास गाँवों में किया जाय जिसके फलस्वरूप भूमि पर विद्यमान अनावश्यक भार को कम किया जा सके। (३) शिक्षा का प्रसार—शिक्षा का व्यापक प्रसार हो ताकि भूमिहीन कृषि श्रमिकों या अत्यंत छोटे कृषकों की गतिशीलता बढ़े, तथा उनमें अधिक लाभ हेतु गाँव छोड़कर जाने की मनोवृत्ति का विकास हो। (४) श्रम-गहन उद्योगों का विकास रोजगार के अवसरों का विकास—जिन राज्यों या क्षेत्रों में अधिक बेकारी या अर्द्ध-बेकारी है वहाँ के कार्यक्रमों को प्राथमिकता दी जाय। यही नहीं, ऐसे श्रम-गहन (Labour Intensive) उद्योगों का विकास किया जाय जो कृषि में विकास के अतिरिक्त रोजगार के नए स्रोत प्रारम्भ करें, जैसे लघु सिंचाई भूमि संरक्षण, ग्रामीण सड़क का विकास आदि। (५) विभिन्न कार्यों को बढ़ावा—मृत्तुपालन, दुग्ध उत्पादन व इसी प्रकार के अन्य कार्यों को बढ़ावा देकर कृषकों, विशेष रूप से कृषि श्रमिकों को सहायक आय उपलब्ध करवाई जाय। (६) आवास की समस्या का समाधान—कृषि श्रमिकों विशेषतः भूमिहीन कृषि श्रमिकों की आवास की समस्या को सुलझाने के लिए ठोस कदम उठाये जाने चाहिए। सहकारी समितियों के माध्यम से उन्हें मकान बनाने के लिए न्यूनतम ब्याज पर सुलभ ऋण देने की व्यवस्था की जानी चाहिए। (७) कुटीर उद्योग-धन्धों का विकास—भारतीय कृषि श्रमिक एक वर्ष में लगभग ४-५ महीने बेकार रहते हैं। इस अवधि में उन्हें रोजगार देने के लिए कुटीर उद्योग-धन्धों का विकास किया जाना चाहिए। (८) ऋणों के बोझ को कम करना—भारतीय कृषि श्रमिक बुरी तरह से ऋण के बोझ से दबे हुए हैं। अतएव उनकी आर्थिक दशा सुधारने के लिए यह आवश्यक है कि विधान द्वारा पुराने ऋणों को समाप्त किया जाय तथा भविष्य में उचित दर सहकारी समितियों द्वारा उत्पादित कार्यों के लिए ऋण प्रदान किये जायें। (९) कार्यों के घण्टों का नियमन—कारखाने के श्रमिकों की भाँति कृषि श्रमिकों के भी कार्यों के घण्टों का नियमन किया जाना चाहिए। अतिरिक्त समय कार्यों करने के लिए अतिरिक्त मजदूरी की व्यवस्था की जानी चाहिए। श्रमिकों से वेगार लेने पर प्रतिबन्ध लगा देना चाहिए। (१०) ग्रामीण रोजगार केन्द्रों की स्थापना—नगरों की भाँति ग्रामों में भी रोजगार केन्द्रों की स्थापना की जानी चाहिए। इससे श्रमिकों को रोजगार मिलने में सुविधा रहेगी। अन्य सुझाव (i) कार्यों की दशाओं में सुधार, (ii) संगठन पर बल, तथा (iii) भूमिहीन श्रमिकों के लिए भूमि की व्यवस्था की जानी चाहिए।

### चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में कृषि श्रमिक

चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में ग्रामीण कार्यक्रम के अन्तर्गत लगभग १५ लाख व्यक्तियों को खेती के मौसम के बाद रोजगार देने की व्यवस्था है। इससे कृषि श्रमिकों को काफी राहत मिलने की सम्भावना है। इसके अतिरिक्त कृषि श्रमिकों की आवास की समस्या को हल करने के लिए ५.५४ करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई है। न्यूनतम मजदूरी अधिनियम को भी अधिक प्रभावशील ढंग से लागू किया जायगा। यही नहीं, ग्रामीण क्षेत्रों में ऋणप्रस्तुता को दूर करने के लिए सहकारी संगठन के माध्यम से सुलभ ऋण प्रदान करने की भी व्यवस्था की गई है।

## भारत में अकाल (Famines in India)

### प्रारम्भिक अकाल से आशय

अकाल का दूसरा नाम है अभाव । जब फसलें न हों या नष्ट हो जायें और किसी क्षेत्र की अधिकांश जनता के पास अनाज की व्यवस्था न हो तो हम उस स्थिति को अकाल की सजा देते हैं । हम जानते हैं कि भारतीय कृषि मानसून का जुवा है और बहुधा यहाँ फसलें नष्ट होती रहती हैं । पर अकाल का कारण केवल प्राकृतिक प्रकोप ही नहीं है । अकाल का प्रारम्भ अन्य किन्हीं कारणों से भी होता है ।

### अकाल की परिभाषा

अकाल की परिभाषा एन्साइक्लोपेडिया ऑफ सोशल साइंसेज में इस प्रकार दी गई है : अकाल भूख की वह अन्तिम स्थिति है जिसमें किसी क्षेत्र की जनसंख्या साधारण खाद्य की पूर्ति को प्राप्त करने में असमर्थ हो जाती है ।<sup>1</sup> अकाल आयोग तथा इसी प्रकार की अन्य संस्थाओं ने १९वीं शताब्दी में अकाल का आशय ऐसी ही स्थिति से लिया था जबकि किसी क्षेत्र की अधिकांश या बहुत बड़ी जनसंख्या भोजन प्राप्त करने में असमर्थ होती है । वैसे विश्व के अल्प-विकसित या अल्प-निर्धन देशों में करोड़ों व्यक्ति भुखमरी व अभाव के शिकार होते हैं लेकिन अकाल इस प्रकार के अभाव व भुखमरी की अन्तिम स्थिति होती है, जबकि असामान्य रूप से लोग अभाव तथा भुखमरी के कारण मरने लगते हैं ।

लेकिन आधुनिक युग में अकाल की परिभाषा ही बदल गई है । डा० मामोरिया के कथनानुसार वस्तुओं की महंगाई तथा सामान्य बेरोजगारी ही अकाल के लक्षण हैं । उसके कथनानुसार भारत जैसे देश में आज घन का अकाल (अभाव) है, न कि अनाज का ।<sup>2</sup> डा० भाटिया ने भी इसी तथ्य की पुष्टि की है । उनके मत में औद्योगिक व यातायात के साधनों के विकास ने अकाल के अर्थ एवं प्रकृति में आधारभूत परिवर्तन ला दिया है । आज भोजन यदि देश में उपलब्ध नहीं है तो विदेशों से मंगाया जा सकता है । बाजार में भोजन उपलब्ध होता तो है, परन्तु इसका मूल्य इतना अधिक है कि निर्धन व्यक्ति इसे प्राप्त नहीं कर सकते ।

डा० भाटिया के मत में सत्रहवीं व अठारहवीं शताब्दी तक जितने भी अकाल पड़ते थे वे उस क्षेत्र विशेष को ही प्रभावित करते थे लेकिन यातायात के साधनों का विकास होने के साथ-

1. Southard : Encyclopaedia of Social Sciences, Vol VI, p 85
2. C B. Mamma : Agricultural Problems of India (1960) p 113

साथ धीरे-धीरे अकाल एक प्राकृतिक प्रकोप के प्रतिफल की अपेक्षा एक निर्घनता एवं अभाव ग्रस्तता की सामाजिक समस्या के रूप में परिणत होता गया।<sup>1</sup>

### अकाल के कारण

अकाल के कारणों को दो श्रेणियों में विभक्त किया जा सकता है .

१. प्राकृतिक कारण २. आर्थिक व राजनैतिक कारण।

१. प्राकृतिक कारण—प्राकृतिक कारणों में उन कारणों को सम्मिलित किया जाता है जिनके कारण खाद्यान्न की पूर्ति माँग की तुलना में असामान्य रूप से कम हो जाती है। इनमें वर्षा की अनिश्चितता, आर्कस्मिक रूप से टिड्डियों या बीटागुओं के आक्रमण, नदियों में बाढ़ें, वनों का विनाश आदि को सम्मिलित किया जा सकता है।

भारत में अकाल अधिक होने के प्रत्यक्ष कारणों में मानसून की अनिश्चितता ही सर्वाधिक विचारणीय है। प्रथम अकाल आयोग (१८८०) ने भारत में अकालों के लिए प्रमुख रूप से बिना मौसम की वर्षा अथवा सूखे को उत्तरदायी माना है। भारतीय कृषि के लिए सत्य ही कहा जाता है कि यह मानसून का एक जुवा है। थोमती चीरा एन्स्टे के कथनानुसार भारतीय कृषक जनता आज भी अनेक बार ठेकारों या अकाल की शिकार हो जाती है। उनके मत में वैसे ही वर्ष में सभी समय कृषि पर निर्भर लोगों को काम नहीं रहता लेकिन सूखे या अनावश्यक वर्षा से फसल खराब हो जाने पर उनका रहा-सहा आश्रय भी छूट जाता है।<sup>2</sup>

भारत में गर्मी व सर्दी दोनों की मानसूनी हवाएँ अनिश्चित रूप से चलती हैं। सामान्य स्थिति में भी पश्चिमी घाट, बंगाल, आसाम व बिहार के कुछ इलाकों में बहुत अधिक वर्षा होती है, जबकि राजस्थान, पंजाब, गुजरात के कुछ इलाकों में इसका औसत बहुत कम है। इन क्षेत्रों में, जहाँ ३० इंच वार्षिक से वर्षा कम होती है वहाँ सूखे की आशंका अधिक बनी रहती है। जिन क्षेत्रों में ३० इंच से ६० इंच तक होती है वहाँ वर्षा साधारणतया अनिश्चित नहीं होती पर जब वर्षा नहीं होती तो स्थिति अत्यन्त विकट हो जाती है क्योंकि इन क्षेत्रों की जनसंख्या घनी है, कृषि-जीत बहुत छोटी है और कृषि जनता में निम्न वर्ग बहुत निघन है।<sup>3</sup> भारत के अकालों का इतिहास इन्हीं दोनों प्रकार के क्षेत्रों से सम्बद्ध रहा है। बिहार, उड़ीसा, पश्चिमी बंगाल उत्तरी-पश्चिमी प्रांत, अवध, राजपूताना, वरार, उत्तर सरकार (मद्रास), खानदेश (महाराष्ट्र-बम्बई), हैदराबाद, मैसूर व कर्नाटक भारत के १९वीं सदी के अकालों के इतिहास में अग्रणी रहे हैं।

डा० भाटिया ने वर्षा के सूचकांक देते हुए यह सिद्ध करने का प्रयास किया है कि किस प्रकार १८६१ व १९०९ के बीच देश के विभिन्न क्षेत्रों में वर्षा के औसत में परिवर्तन हुए थे। उनके उस विवरण का स्वरूप नीचे प्रस्तुत है।<sup>4</sup>

प्रान्त का नाम	(औसत १८६१ से १८६५ = १००)				
	१८६२	१८७६	१८६३	१८६६	१९०५
१. पंजाब	१३८	१००	१३६	४०	७१
२. उत्तर प्रदेश	१००	७९	११९	८९	६९
३. मद्रास व मैसूर	११४	७२	१०१	७९	९२
४. बंगाल	६४	१०३	१२९	११८	११६
५. आसाम व पूर्वी बंगाल	१००	९७	१०३	१०८	११०
६. मध्य प्रांत व वरार	९१	८०	११६	४६	८३
७. बम्बई	१०३	७७	१०२	५२	६३
८. राजपूताना व मध्य प्रदेश	१३९	१०५	१२२	३४	५४
९. हैदराबाद	९५	५४	१७०	५२	८६
१०. बर्मा	१२२	८७	९९	८५	९२
औसत	११०	८५	१२०	८६	८४

1. Dr. B. M. Bhatia : Famines in India (1963) pp. 1-2
2. Vera Anstey: Economic Development of India (1957), pp. 157-8
3. B. M. Bhatia, ibid, p. 5
4. Ibid, pp. 344-7

पिछले पृष्ठ की तालिका वर्षा के उतार-चढ़ाव को स्पष्ट करती है। यहाँ यह उल्लेख कर देना उचित होगा कि १८७७, १८९९ व १९०६ अकालों के इतिहास में सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण वर्ष रहे हैं, जबकि देश के विभिन्न भागों में एक साथ भयंकर अकाल पड़े और करोड़ों व्यक्ति प्रभावित हुए। वर्षा की अनिश्चितता के कारण सूखा या ओला वृष्टि आदि घटित होते हैं और इससे अकाल की वस्तुतः स्थिति उत्पन्न हो जाती है।<sup>1</sup>

अकालों की स्थिति सूखे या अतिवृष्टि के कारण तो होती ही है, टिड्डियों या कीड़ों के आक्रमण से भी उत्पन्न हो सकती है लेकिन यातायात के साधनों का अभाव भी अकाल का एक प्रमुख कारण हो जाता है। उदाहरण के लिए १८३३ में उत्तरी-पश्चिमी प्रान्त में अकाल के समय आगरा जिले में गेहूँ का मूल्य १ रु० का १३३ सेर था, पर उन्ही दिनों खानदेश में गेहूँ का मूल्य ६१ सेर प्रति रुपये था। यह अन्तर यातायात के साधनों के अभाव के ही कारण उत्पन्न हो सका था।<sup>2</sup> सबको, रेलों, वायु-मार्गों अथवा जल-यातायात का अत्यन्त सीमित विकास होने के कारण अभाव-ग्रस्त क्षेत्रों में सामयिक सहायता नहीं पहुँचाई जा सकती और अकाल की स्थिति अत्यन्त विकट हो जाती है।

### आर्थिक एवं राजनैतिक कारण

(१) निधनता—अकालों का सबसे बड़ा आर्थिक कारण है दरिद्रता अथवा साधन-हीनता। श्री रमेश दत्त १८वीं शताब्दी के अकालों का विवरण देते हुए एक स्थान पर जहाँ प्रत्यक्ष रूप से अनावृष्टि को इनके लिए उत्तरदायी मानते हैं, अकालों की व्यापकता तथा अधिक मृत्यु सस्या के लिए लोगों में व्याप्त निधनता को भी समान रूप से जिम्मेदार बताते हैं। उनका कथन है कि यदि लोग सम्पन्न होते तो समीप के अन्य प्रान्तों से खाद्यान्न प्राप्त करके अपनी प्राण-रक्षा कर सकते थे, पर नितान्त साधनहीन होने के कारण समीपवर्ती बाजारों से भी कुछ नहीं ले पाते और फलस्वरूप जब भी फसल नष्ट होती है, लाखों या हजारों की सख्या में मर जाते हैं।<sup>3</sup> ऊपर डा० भाटिया तथा श्रीमती एन्स्टे के विचार भी बता चुके हैं जिसके अनुसार भारत में अकाल अन्न का नहीं धन का है। जहाँ एक ओर भारतीय कृषि यहाँ के लोगों की जीविका का आधार है दूसरी ओर उनकी निधनता तथा यदाकदा उन पर पड़ने वाले जोखिम का बोझ उनकी स्थिति को दयनीय बना देता है। हमारी यह मान्यता है कि भारत की सभी आर्थिक समस्याओं जिनमें अकाल भी एक है, की गम्भीरता का सारा कारण यहाँ के कृषकों की गरीबी है। १८८० के अकाल आयोग ने भी इसी तथ्य पर प्रकाश डाला था। १९०१ के द्वितीय अकाल आयोग ने कृषकों को निधन के साथ-साथ अदूरदर्शी भी बताया। द्वितीय आयोग के मतानुसार भारत में कभी फसल अच्छी और कभी खराब हो जाती है और यह क्रम चलता रहता है। लेकिन फसल अच्छी होने पर कृषक बचाकर नहीं रख पाते और फलस्वरूप अकाल के समय आत्मरक्षा हेतु कोई साधन नहीं होने के कारण उनकी स्थिति अत्यन्त दयनीय हो जाती है।

(२) सहायक रोजगार का अभाव—श्रीमती वीरा एन्स्टे इस निधनता का कारण बताते हुए यह स्पष्ट करती हैं कि कृषकों के लिए सहायक अथवा पूरक रोजगार की व्यवस्था नहीं होने के कारण फसल नष्ट हो जाने पर वे अन्य प्रान्त अथवा देश से खाद्यान्न मँगाकर इनकी माँग पूरी करने में असमर्थ रहते हैं। वे देश की समूची जनता के लिए आय-प्राप्ति के वैकल्पिक साधनों का विकास करना चाहती हैं और उनके मत में ऐसे साधनों का अभाव ही अकाल को अधिक व्यापक बनाता है।<sup>4</sup>

- 1 एक कहावत है : आर्द्रा बरसे, पुनरवास, दीन अन्न काऊ न खाए अर्थात् यदि आर्द्रा (२१ जन से ३ जुलाई) में वर्षा हो पर पुनरवास (४ से १८ जुलाई) सूखा हो रहे तो गरीबों को भोजन नहीं मिल सकेगा।
- 2 C B Mamonra, *ibid*, p 114
- 3 Ramesh Dutt *Economic History of India*, Vol I p 37
- 4 Vera Anstey, *op cit* p 360

(३) युद्ध—अठारहवीं शताब्दी में भारत की राजनीतिक स्थिति अत्यन्त विषम थी। औरंगजेब की मृत्यु के पश्चात् देश के विभिन्न भागों में सत्ता को हथियाने के लिए जो संघर्ष हुआ उसके परिणामस्वरूप विनाश की भूमिका तैयार हो गई तथा कृषकों की स्थिति शोचनीय होती गई। नादिरशाह अहमदशाह शब्दानी के उत्तरी भारत पर आक्रमणों तथा मराठों द्वारा उत्तरी व मध्य भारत के क्षेत्रों में की गई लड़ाइयों के फलस्वरूप भारत के आधे से अधिक कृषकों की स्थिति अत्यन्त शोचनीय हो गई थी। जिन क्षेत्रों में परम्परागत शासक थे वहाँ राज्याधीशों की उदासीनता तथा कम्पनी के अन्तर्गत जो प्रान्त थे वहाँ कम्पनी के कर्मचारियों की क्रूर व दमनपूर्ण मालगुजारी की वसूली ने कृषकों को अपनी स्थिति सुधारने का कोई अवसर नहीं दिया। फलस्वरूप सिचाई, बीज, खाद, पशु-सम्पत्ति और सम्पूर्ण कृषि-व्यवस्था को भाग्य पर छोड़ दिया गया और अकालों के लिए मार्ग खोल दिया गया। उन्नीसवीं शताब्दी के पूर्वार्ध में जितने अकाल पड़े उनके लिए कम्पनी के कर्मचारियों की क्रूरता तथा युद्धों को ही उत्तरदायी ठहराया जा सकता है।<sup>1</sup>

(४) ऋणप्रस्तता व कृषि का पिछड़ापन—अकालों के लिए परोक्ष कारणों में ऋणप्रस्तता तथा कृषि का पिछड़ापन भी उत्तरदायी है। ऋणप्रस्तता के फलस्वरूप भूमि का वास्तविक स्वामित्व शून्य-शून्य: साहूकारों के पास केन्द्रित होता गया और कृषक का अधिक थम करने अथवा किसी प्रकार के स्थायी सुधार करने का उन्साह समाप्त होता गया। यद्यपि कृषक अब भी जमीन जोतता था, परन्तु उपज का मालिक वह स्वयं नहीं था, साहूकार का भी इसमें से एक बड़ा भाग होता था। डा० देसाई के मत में भारतीय कृषकों के उन्साह को क्षीण करने के लिए उनकी ऋणप्रस्तता मुख्य रूप से उत्तरदायी थी और इसी के फलस्वरूप १९वीं शताब्दी में काफी समय तक कृषि पद्धति में कोई स्थायी सुधार नहीं किए जा सके तथा अकालों के प्रकोप को रोकने में कृषक सक्षम नहीं हो सके।<sup>2</sup>

(५) राजनैतिक कारण—स्वतन्त्रता के बाद राजनैतिक कारणों से भी अकाल होते रहे हैं। बहुधा यह अनुभव किया गया है कि राज्य सरकारें केन्द्रीय सरकार से अधिक खाद्यान्न प्राप्त करने के लिए कुछ क्षत्रों में अकाल घोषित कर देती हैं। चूंकि अकालग्रस्त क्षेत्रों की जनता से मालगुजारी की वसूली नहीं होती, कभी-कभी मतदाताओं को संतुष्ट करने के लिए भी अकाल घोषित किए जाते हैं। राजनैतिक कारणों से उत्पन्न अकाल का एक उदाहरण मध्य प्रदेश का है। एक दल की सरकार १८ जिलों के काश्तकारों की स्थिति दयनीय होते हुए भी उन्हें अकालग्रस्त क्षेत्र घोषित नहीं करना चाहती थी, परन्तु अगस्त, १९६७ में एक अन्य दल के सत्तारूढ़ होते ही इन क्षेत्रों को अकालग्रस्त घोषित कर दिया गया।

### अकालों की प्रकृति

भारत में अकालों के प्रकोप बहुत प्राचीन काल से होते रहे हैं। यद्यपि अकालों के विषय में १८वीं शताब्दी के पूर्व तक का विस्तृत विवरण उपलब्ध नहीं होता, फिर भी जितनी विषय-सामग्री मिलती है उसमें यह झलक होता है कि १७वीं शताब्दी तक कम-से-कम ५० वर्षों में एक बार बड़ा अकाल पड़ना एक सामान्य बात थी। ऋग्वेद की ऋचाओं में अकालों से रक्षा करने के लिए प्रार्थना की गई तथा कहीं-कहीं इन्द्र भगवान से जनता को अकाल से मुक्त रखने के लिए स्तुति की गई है। सूता पड़ने पर हवन तथा यज्ञ करने की प्रथा प्राचीन समय से लेकर अब तक चली आ रही है। चाणक्य के 'अर्थशास्त्र' में भी अकालों से जनता की रक्षा करने के लिए किए जाने वाले प्रयासों का उल्लेख है।

डिग्बी ने लिखा है कि ११वीं शताब्दी से १७वीं शताब्दी तक देश में १४ बड़े अकाल पड़े थे।<sup>3</sup> लेकिन अकालों का प्रकोप उन्नीसवीं शताब्दी में अधिक हुआ। यद्यपि १८९६-९७ में लगभग १ करोड़ ८० या ९० लाख टन खाद्यान्न की कमी थी, तथापि इस समय बाजार में अनाज मिल सकता था। वस्तुतः उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध से अकालों की प्रकृति पूर्णतया बदल गई थी।

1. Ramesh Dutt : op cit. p 127

2. Dr A. R. Desai, Social Background of Indian Nationalism (1959) p 57.

3. Digby : Prosperous British India (1901) p 123

इसके पूर्व अकालों का प्रारम्भ इसलिए होता था कि खाद्यान्न की पूर्ति माँग की अपेक्षा कम होती थी, लेकिन अब अकालों का प्रकोप क्रय-शक्ति के अभाव के कारण होने लगा। प्राकृतिक प्रकोप की तुलना में अब मूल्यों की वृद्धि अधिक तीव्र थी।<sup>1</sup>

डा० भाटिया ने एक और तथ्य की पुष्टि की है। उनके कथनानुसार एक ओर उत्तीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में अकाल पड़ रहे थे जबकि दूसरी ओर देश से लाखों टन अनाज का निर्यात करके व्यापारी लोग लाभ कमा रहे थे। इसका अर्थ हुआ कि गन शताब्दी के उत्तरार्ध में प्राकृतिक शक्तियों की अपेक्षा मानवीय तथा सस्थागत तत्त्वों का प्रभाव बढ़ रहा था। १८६१ में वेअर्ड स्मिथ ने यह बताया कि इस निर्यात की प्रवृत्ति के कारण जो अर्थव्यवस्था क्षेत्र थे वहाँ भी अनाज के मूल्य बढ़ रहे थे और फलस्वरूप निधन व्यक्तियों की स्थिति अत्यन्त विकट हो रही थी।<sup>2</sup>

### अकालों का इतिहास—एक समीक्षा

यह ऊपर बताया जा चुका है कि भूतकाल में भी अकाल भारतीय अर्थव्यवस्था के लिए सामान्य प्राकृतिक प्रकोपों के रूप में थे। हिन्दू मुगल व ब्रिटिश शासन काल में निरन्तर अकालों की स्थिति उत्पन्न होती रही। इसका सबसे बड़ा कारण यही था कि कुछ समय पूर्व तक भी अधिकांश कृषक कृषि को मानसून की दया पर छोड़ देते थे। वस्तुतः यह सिंचाई के साधनों का ही अभाव जिसके कारण अकाल इतने सामान्य तथा व्यापक हुआ करते थे।

लेकिन हिन्दू काल में अकाल की स्थिति उत्पन्न होते ही अकाल ग्रस्त लोगों की सहायता हेतु प्रयास किए जाते थे। कौटिल्य ने अकालग्रस्त लोगों के लिए किए गए सहायता कार्यों को पांच भागों में बाँटा है।<sup>3</sup>

(अ) लगान में छूट, (आ) राज्यों की ओर से अनाज व द्रव्य का वितरण (इ) भीला व तालाबों का निर्माण (ई) अन्य स्थानों से अनाज का आयात एवं (उ) प्रवास। कौटिल्य के मतानुसार अकाल में सहायता राजा के कर्तव्य का एक आवश्यक अंग था।

भारत के बड़े व भयंकर अकालों में ६५० ई० का अकाल देशव्यापी एवं भीषण था। दसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में (९१७-१८) पंजाब में सूखा पड़ा जबकि अनावृष्टि तो हुई ही झेलम का पानी समाप्त हो गया और जैसा कि कल्हान की राजतरंगिणी नामक पुस्तक में देखने को मिलता है सम्पूर्ण प्रदेश में लाखों व्यक्ति भूख से मर गए और और पूरा क्षेत्र मानो एक कब्रिस्तान बन गया हो। इसी प्रकार १०२२ व १०३३ में अकालों के कारण लाखों व्यक्तियों की मृत्यु हुई। ११४८ से ११५८ के बीच अनेक अकाल पड़े। मुहम्मद तुगलक के शासन काल में भी १३४३ में एक भीषण अकाल पड़ा लेकिन तुगलक ने कुएँ खुदवाकर तथा कृषकों में द्रव्य का वितरण करके सामयिक सहायता पहुँचाई। इसी प्रकार अकबर जहांगीर व शाहजहाँ के शासन काल में देशव्यापी अकाल पड़े जो अत्यन्त भीषण थे। शाहजहाँ ने गरीबों में काफी धन का वितरण किया। औरंगजेब के शासनकाल में तो एक बार ऐसी स्थिति हो गई थी कि इन्सान की कोई कीमत नहीं थी और पदबियों को रोटी के एक टुकड़े के लिए बेचा जाता था, पर कोई क्रता नहीं मिलता था। यहाँ तक कहा जाता है कि कहीं कहीं पुत्र के स्नेह से अधिक महत्व उसके मास को दिया गया। लेकिन औरंगजेब ने भी सहायता कार्यों पर बहुत द्रव्य व्यय किया तथा अकालग्रस्त लोगों के लिए खजाने खोल दिए गए।

### ईस्ट इण्डिया कम्पनी एवं अकाल

ईस्ट इण्डिया कम्पनी ने भारत में १७वीं शताब्दी में ही कार्य करना प्रारम्भ कर दिया था। १६३० में गुजरात में एक भयंकर अकाल पड़ा जिसके फलस्वरूप उस क्षेत्र की एक-तिहाई जनसंख्या नष्ट हो गई और कस्बे तथा शहर उजड़ गए।

1 B M Bhatia, op cit p 9

2 Ibid p 10

3 Kautilya 'Arthshastra'

१७७० में इससे भी अधिक भीषण एवं देशव्यापी अकाल का प्रकोप हुआ। सर विलियम हंटर ने इसका विवरण देते हुए बताया है कि अभाव से पीड़ित कृषक अपने पशु, हल व कृषि के अन्य साधनों को तो भोजन के बदले बेच ही रहे थे, वे अपने बच्चों तक को एक समय के भोजन के लिए दे सकते थे। उन्होंने आगे बताया कि बड़े शहरों की सड़कों पर निर्जीव शरीरों के ढेर लगे हुए थे और सियार तथा कुत्ते भी उन्हें हटाने में असमर्थ थे। अनुमानतः इस अकाल के फलस्वरूप एक करोड़ व्यक्तियों की मृत्यु हुई।

उत्तरी भारत में १७८४ तथा मद्रास व हैदराबाद में १७८१ व १७९२ में भीषण अकालों का प्रकोप हुआ। १८०२ व १८०३ में मद्रास, बम्बई, उत्तरी-पश्चिमी प्रान्तों तथा अवध में अकाल पड़े। लेकिन उन्नीसवीं शताब्दी के पूर्वार्ध में सबसे भयंकर अकाल १८३३ का गुट्टर का अकाल था। यह अकाल मराठा साम्राज्य के दक्षिणी भागों, मंगूर, हैदराबाद तथा मद्रास के उत्तरी इलाकों में व्याप्त था। काफी समय तक इस अकाल की गम्भीरता तथा परिणामों की ओर से ईस्ट इण्डिया कम्पनी (जिसने अब तक देश के बहुत बड़े भाग पर शासन स्थापित कर लिया था) ने कोई ध्यान नहीं दिया कॅप्टन वाल्टर केपवेल ने, जो एक प्रत्यक्षदर्शी थे, इस अकाल के विषय में कहा था—“कुत्ते मनुष्यों की हड्डियाँ चबाते फिर रहे थे और मनुष्य स्वयं को भूल चुका था।... मरे हुए घोड़े व कुत्तों की ओर ये घुघुआ से पीड़ित अभागे भूखी निगाहों से देखते थे। एक बार एक गधा घायल होकर गिर पड़ा तो ये भूखे लोग भेड़ियों की भाँति उस पर दूट पड़े तथा उसकी बोटी-बोटी अलग कर डाली।”<sup>1</sup>

इससे भी अधिक भयंकर अकाल १८३७ में उत्तरी भारत में पड़ा जिसमें लगभग ८० लाख व्यक्तियों की मृत्यु हुई तथा उपरोक्त स्थिति से भी अधिक दयनीय स्थिति लोगों की हो गई थी। श्री रमेशदत्त ने अपनी एक और पुस्तक में जॉन लॉरेंस नामक अधिकारी का निम्न वक्तव्य प्रस्तुत किया है : “मैंने जीवन में कभी ऐसे दृश्य नहीं देखे जैसे कि होडल व पलवल परगनों में देखे हैं।” कानपुर में विशेष सैनिक टुकड़ियाँ लाशों को हटाने के लिए जाती थीं। हजारों लाशें गाँवों और कस्बों में उपेक्षित रूप से तब तक पड़ी रहती थी जब तक कि जंगली जानवर आकर उन्हें नहीं खा जाते थे।<sup>2</sup>

#### ब्रिटिश शासन-काल एवं अकाल :

१८५८ में भारतीय उपनिवेश का शासन-भार ब्रिटिश सरकार ने सँभाल लिया। इसके दो वर्ष बाद ही यानी १८६० में इतना भीषण एवं व्यापक अकाल पड़ा जितना शताब्दी में पहले नहीं पड़ा था। वाडिया तथा मर्वेण्ट द्वारा प्रस्तुत एक तात्कालिक अनुमान १९ वीं शताब्दी के पूर्वार्ध में लगभग ७ बड़े अकाल पड़े हैं और लगभग १ करोड़ ४० लाख व्यक्तियों की मृत्यु हुई थी। लेकिन १८५१ से १८७५ के बीच की अवधि में ६ बड़े अकाल पड़े जिनके प्रभाव पिछले पचास वर्षों में पड़ने वाले अकालों से कहीं अधिक व्यापक एवं घातक थे।<sup>3</sup>

१८६०-६१ के अकालों ने दिल्ली व आगरा के बीच का लगभग २५,००० वर्गमील क्षेत्र तथा १ करोड़ ३० लाख व्यक्तियों को प्रभावित किया। लेकिन राज्य की सजग नीति के फलस्वरूप १८३७ की अपेक्षा इस बार मृत्यु-संख्या कम रही। वस्तुतः पहली बार अब यह अनुभव किया गया कि अकाल का कारण भोजन की कमी नहीं थी, बल्कि लोगों की वित्तीय कठिनाइयाँ थीं जिनके कारण भोजन उपलब्ध नहीं होता।<sup>4</sup>

१८६०-६१ के अकाल ने उत्तरी-पश्चिमी प्रान्तों (विशेष रूप से रोहिल खंड, दोआब व ट्रास जमुना) के १ करोड़ २३ लाख एकड़ कृषि-क्षेत्र में से लगभग ४४ लाख ६० हजार क्षेत्र को पूरी तरह बरबाद कर दिया। इसके अतिरिक्त राजपूताना की कुछ रियासतों अलवर आदि पर भी अकाल का प्रभाव था। अनावृष्टि के कारण जब उत्पादन बहुत कम रह गया तो मृत्यो

1. Ramesh Dutt : India in the Victorian Age, p 70
2. Ramesh Dutt Economic History of India (Vol. I) p 308
3. Wadia & Merchant : Our Economic Problems (1959), p. 87
4. Ramesh Dutt (Victorian Age), op. cit. pp. 273-74



में वृद्धि होने लगी। उदाहरण के लिए सहारनपुर में जहाँ मई, १८६० में गेहूँ का मूल्य १ रु० ८ आना प्रति मन था, फरवरी, १८६१ में यह बढ़कर ५ रु० प्रति मन हो गया। यद्यपि इलाहाबाद, बनारस, अवध, पंजाब के बारी दोआब, जानघर तथा चवल के दक्षिणी क्षेत्र में पर्याप्त अनाज का उत्पादन हुआ था तथापि यातायात के साधनों के अभाव में पर्याप्त मात्रा में अनाज की पूर्ति अभावग्रस्त क्षेत्रों में नहीं की जा सकी।

लेकिन १८६०-६१ के अकाल पूर्वापेक्षा कम घातक रहे। इसके कारण ये थे : (i) इस समय प्रवास अधिक हुआ और अकाल प्रस्त क्षेत्रों से ५ लाख व्यक्ति दूसरे प्रांतों में चले गए। (ii) सैनिक छावनियों व सिंचाई कार्यों में लोगों का काफी रोजगार मिला। (iii) जिन वृषकों के पास भूमि थी उन्होंने साहूकारों से रपया उधार लेकर जान बचाई। (iv) पहले की अपेक्षा सिंचाई के साधनों का अधिक विकास हो गया था और (v) राज्य ने कुछ सीमा तक सहायता-कार्यों में वृद्धि की थी।<sup>1</sup>

१८६०-६१ में सरकार द्वारा जो सहायता दी गई उसका औमत ७ आना प्रति व्यक्ति था। १८६२ में अनावृष्टि के कारण बम्बई प्रांत के शोनापुर, अहमदनगर, सतारा, खान देश व पूना जिलों में अकाल की स्थिति उत्पन्न हुई। इसके कुछ समय उपरांत ही १८६५-६६ में बंगाल, बिहार और उड़ीसा में अकाल पड़ा। उड़ीसा में लगभग १२००० वर्गमील क्षेत्र में बहुत विकट स्थिति उत्पन्न हो गई थी और अनाज की अनेक दुकानें बंद हो गई थी। अनावृष्टि के बाद कुछ इलाकों में बाढ़ आ गई। उड़ीसा में १८६५-६६ के इस अकाल के फलस्वरूप १३ लाख व्यक्तियों की मृत्यु हुई। कई गाँव पूरी तरह उजड़ गए जबकि अनेक गाँवों में जनसंख्या का केवल १०% ही भाग बच पाया।<sup>2</sup> उड़ीसा, बंगाल और बिहार में मिलाकर अनुमानत ४ करोड़ ७५ लाख व्यक्ति अकाल से प्रभावित हुए।

१८६८-७० के बीच राजपूताना, उत्तरी-पश्चिमी प्रान्तों, मध्य प्रान्त एवं बम्बई में अकाल पड़े। १८६९ में राजपूताना में सूखा पड़ने से अनेक पशुओं व मनुष्यों की मृत्यु हुई लेकिन १८६९ में अतिवृष्टि के कारण रबी की फसल बरबाद हो गई। इन अकालों ने राजपूताने के  $\frac{2}{3}$  से  $\frac{3}{4}$  जनसंख्या को प्रभावित किया तथा जाँच कमिश्नर कनल ब्रूक के मतानुसार बीकानेर व मारवाड़ की  $\frac{2}{3}$  आबादी तथा अजमेर जिले के २५% व्यक्ति भुखमरी से मर गए। उत्तरी पश्चिमी प्रान्त में रबी की फसल में लगभग ४ करोड़ मन अनाज की क्षति हुई।<sup>3</sup>

इसके बाद अवध, उत्तरी पश्चिमी प्रान्त बंगाल व बिहार में छोटे मोटे अकाल पड़े, लेकिन १८७६ व १८७८ के बीच जो अकाल पड़े वे भारतीय अकालों के इतिहास में विशेष महत्व रखते हैं। १८७६ में इनके अन्तगत दक्षिण भाग के अधिकांश क्षेत्र प्रभावित हुए। अनुमानतः इस अकाल ने २ लाख ५१ हजार वर्गमील क्षेत्र में तीन करोड़ ६४ लाख व्यक्तियों को प्रभावित किया। १८७७ में उत्तरी-पश्चिमी प्रान्तों की भी स्थिति दयनीय हो गई। १८७३ व १८७८ के बीच पड़े अकालों में मद्रास की स्थिति सबसे अधिक शोचनीय थी। मैसूर की स्थिति इतनी विकट हो गई थी कि राज्य सरकार को केन्द्रीय सरकार से ८ लाख स्टर्लिंग पौंड का ऋण लेना पड़ा।<sup>4</sup>

मद्रास में इस अवधि (१८७७-७८) में ८३००० वर्गमील में लगभग १ करोड़ ९४ लाख व्यक्ति अकाल से पीड़ित हुए। मैसूर में अकाल-पीड़ितों की संख्या १९ लाख थी।

१८७८ में मद्रास मैसूर व हैदराबाद तथा अन्य दक्षिणी राज्यों के अतिरिक्त उत्तरी पश्चिमी प्रान्तों व पंजाब में औसत वर्षा से एक तिहाई वर्षा ही हो सकी। इसमें भुखमरी से नवम्बर १८७७ से १८७८ के दिसम्बर माह तक १२१ लाख व्यक्तियों की मृत्यु हुई।<sup>5</sup>

1 B M Bhatia op cit pp 59-62

2 Ibid, pp 65-72

3 Bhatia ibid pp 75-80

4 Ramesh Dutt (India in the Victorian Age), p 136

5 Bhatia op cit pp 93-101

१८७६ व १८७८ के मध्य हुए अकालों के पश्चात् बम्बई प्रान्त के दक्षिणी जिलों में अभाव की स्थिति उत्पन्न हो गई। फलस्वरूप १८८० में प्रथम अकाल आयोग की नियुक्ति अकाल के कारणों व प्रभावों का अध्ययन करने एवं अपने सुझाव प्रस्तुत करने के लिए की गई। १८८४ व १८८५ में पंजाब, मद्रास व बंगाल में फिर अकाल पड़े और इसके पश्चात् काफी समय तक कोई बड़ा अकाल नहीं हुआ।

लेकिन १८९६ से १९०८ के बीच लगातार एक के बाद दूसरा अकाल पड़ता रहा। १८९६-९७ का अकाल अब तक हुए अकालों की अपेक्षा सबसे अधिक व्यापक एवं घातक था। इन अकालों ने देश के विभिन्न भागों—विशेष रूप से बम्बई, मद्रास तथा मध्य प्रांत के लगभग २.२५ लाख वर्गमील क्षेत्र में ६ करोड़ २० लाख व्यक्तियों को प्रभावित किया।<sup>1</sup> रमेश के मतानुसार १८९६-९७ के अकालों के समय मृत्यु-दर में आश्चर्यजनक वृद्धि हुई जबकि मध्य प्रांत में यह दुर्गम हो गई थी। उनका कथन है कि कुल मिलाकर इनमें १० लाख व्यक्तियों की मृत्यु हुई। वे आगे लिखते हैं कि कृषि भूमि का बहुत बड़ा क्षेत्र वीरान हो गया और गाँव उजड़ गए।<sup>2</sup>

डिग्बाई का अनुमान है, कि सामान्य मृत्यु-संख्या की अपेक्षा १८९६ व १८९७ में ४५ लाख अधिक व्यक्तियों की मृत्यु हुई। १८९८ में मृत्यु संख्या सामान्य औसत की अपेक्षा ६.५० लाख अधिक थी।<sup>3</sup>

१८९९-१९०० का अकाल १८९६-९७ के अकालों के विलुक्त बाद इतने अकस्मात् रूप से पड़ा कि सरकार व जनता स्तब्ध रह गए। १८९९ में भारत के पश्चिमी, दक्षिणी व मध्य के प्रांतों में सूखा पड़ा। वयोवृद्ध लोग आज भी 'छप्पन के अकाल' के नाम से निहार उठते हैं, जिसने बम्बई, हैदराबाद, राजपूताना, बरार, मध्य प्रान्त व दक्षिणी पंजाब में अभाव की स्थिति उत्पन्न कर दी। गुजरात में, जहाँ १८२५ के बाद अकाल नहीं पड़ा था, ७ इंच के लगभग वर्षा हुई (औसत सामान्य वर्षा ३३ इंच)।

यह अकाल ब्रिटिश साम्राज्य के लगभग १.९ लाख वर्गमील क्षेत्र में व्याप्त था तथा इसने लगभग ब्रिटिश साम्राज्य २ करोड़ ८० लाख व्यक्तियों को प्रभावित किया। इसके अतिरिक्त देशी रियासतों का बहुत बड़ा क्षेत्र तथा जनसंख्या अकालों से प्रभावित थी। इस अकाल ने इस पुरानी मान्यता को गलत सिद्ध कर दिया कि बड़े अकाल ५० साल में एक बार पड़ते हैं, क्योंकि १८६६-६७ व १८६६-६७ के अकालों के बीच केवल तीन वर्षों का अन्तर था।<sup>4</sup>

इस अकाल ने देश के विभिन्न भागों में कुल ४ लाख ७५ हजार वर्गमील क्षेत्र में लगभग ७ करोड़ व्यक्तियों को प्रभावित किया। उनका मत है कि कृषि उत्पादन में जो कमी अकाल के कारण हुई उसका मूल्य ६ करोड़ स्टर्लिंग पौण्ड था। १९०० से लेकर १९०३ तक भी देश के विभिन्न भागों में अकाल की स्थिति बनी रही। इससे अभावग्रस्त क्षेत्रों की स्थिति और अधिक शोचनीय होती गई।

वाडिया और मर्चेंट द्वारा प्रस्तुत विवरण के अनुसार १९०१ के अकाल ने लगभग ५ करोड़ व्यक्तियों को प्रभावित किया जिनमें भुखमरी से लगभग ४० लाख व्यक्तियों की मृत्यु हुई। मध्य प्रांतों की स्थिति का वर्णन करते हुए लिखा है कि मीलों तक कृषि क्षेत्र बेकार हो गया और गाँवों ब्रथा चावल व गेहूँ के क्षेत्रों के स्थान पर जंगल दिखाई देने लगे। इसके बाद १९०६ व १९०८ के बीच छोटे-मोटे अकाल पड़े।

लेकिन इतिहास में इन सब अकालों की अपेक्षा सर्वाधिक बीभत्स दृश्य प्रस्तुत किया। १९१८-१९ के अकाल ने जिसके फलस्वरूप १ करोड़ व्यक्तियों की भुखमरी से मृत्यु हुई। इस अकाल ने लगभग १५ करोड़ व्यक्तियों को प्रभावित किया।<sup>5</sup>

1. Wadia & Merchant op. cit. p 87
2. Ramesh Dutt op. cit. p. 455
3. Digby 'op cit. p 129
4. Bhatia : op cit. p. 251
5. Wadia & Merchant, p. 88

१८८३ के भूमि-सुधार अधिनियम का उद्देश्य अकालों के समय सहायता-कार्य प्रारम्भ करने तथा कृषक को साधारण समय में भूमि पर स्थायी सुधार करने (सिंचाई, बाढ़ आदि के लिए) के लिए रपया उधार देने का था। कृषक ऋण अधिनियम (१८८४) का उद्देश्य आसान शर्तों पर सामान्य कृषि कार्यों—(बीज, हल या पशु की खरीद) के लिए ऋण देना था।<sup>1</sup>

अकाल आयोग ने सरकार से ५,००० मील लम्बे रेल-मार्ग तुरन्त बनवाने का आग्रह किया था तथा साथ ही यह भी सुझाव दिया था कि राज्य को कम से कम २०,००० लम्बा रेलमार्ग रक्षात्मक उद्देश्यों (अकालग्रस्त क्षेत्रों में) को लेकर बनाने चाहिए।<sup>2</sup> लेकिन रेल-मार्ग का निर्माण काफी समय तक निजी कम्पनियों के नियन्त्रण में रहा।

### अकाल नीति—एक समीक्षा (१९०० तक)

राज्य की अकाल नीति के अन्तर्गत इन मुख्य उपायों की समीक्षा की जा सकती है (i) लगान में छूट, (ii) सिंचाई के साधनों का विकास, (iii) काश्तकारों के लिए ऋण व्यवस्था, (iv) यातायात के साधनों का विकास ताकि अधिक अनाज वाले क्षेत्रों से अकाल ग्रस्त क्षेत्रों को अनाज भेजा जा सके, (v) सहायता कार्य जिनसे लोगों को रोजगार दिया जा सके। इनके अलावा अकालों के समय धनी व्यक्ति दान करके भी जनता की सहायता करते हैं। परन्तु यहाँ हम केवल सरकार की नीति की समीक्षा करेंगे। जैसा कि नीचे के विवरण से स्पष्ट हो सकेगा, १९वीं शताब्दी तक सरकार की अकाल नीति बहुत उदार नहीं थी, परन्तु बीसवीं शताब्दी में राज्य ने इस दिशा में काफी सहानुभूति व उदारता से काम लिया। इसीलिए हम १९वीं शताब्दी की अकाल नीति की समीक्षा अलग से करेंगे।

यद्यपि राज्य ने १८८० के पश्चात् कुछ प्रयास अकालग्रस्त लोगों की सहायताार्थ प्रारम्भ किए थे तथापि वे केवल दिखाने मात्र के थे और चूँकि इस व्यय के बदले उन्हें कोई विनाश आर्थिक लाभ नहीं दिखाई देता था, इसलिए अंग्रेज अधिकारी भी इस सम्बन्ध में उदासीन ही प्रतीत होते थे। उदाहरण के लिए १८८१-८२ से लेकर १८९०-९१ तक लगान में जो छूट दी गई या लगान के भुगतान को जिम रूप में निलम्बित किया गया वह एक मात्र दिखाना प्रतीत होता है। बम्बई में इस अवधि में लगभग २ करोड़ ७७ लाख रुपए के भू-राजस्व (वार्षिक) में से औसतन केवल १ लाख १८ हजार ६० की छूट दी गई। मद्रास में ४ करोड़ ८६ लाख ६० के भू-राजस्व में से केवल ११ लाख की छूट दी गई, जबकि बंगाल में ३ करोड़ ८० लाख ६० में से छूट की राशि केवल ७३ हजार ६० थी। आसाम, वरार, अवध व अन्य जिलों में स्थिति इससे भी खराब रही।<sup>3</sup>

सिंचाई के साधनों का भी विकास अत्यन्त उपेक्षित रहा। १८८२ ८३ व १८९५-९६ के मध्य सिंचाई पर पूँजीगत व्यय केवल १३ करोड़ रुपए हुआ। सरकार का ध्यान वस्तुतः रेलों के निर्माण में अधिक पूँजी लगाने का था और उपरोक्त अवधि में रेलों पर सिंचाई की अपेक्षा २१४ करोड़ रुपए ज्यादा खर्च किए गए।<sup>4</sup>

सिंचाई के सम्बन्ध में सर आर्थर कॉटन ने १७७२ में कुछ अमूल्य सुझाव प्रस्तुत किए थे, लेकिन सरकार ने उन पर कोई ध्यान नहीं दिया। श्री रमेशदत्त के मतानुसार १९वीं शताब्दी के मध्य से लेकर १९०२ तक सिंचाई के लिए केवल २ करोड़ ६० लाख पाँड व्यय किए गए।<sup>5</sup>

राज्य की ऋण सम्बन्धी योजना भी पूर्ण रूप से सफल नहीं हो सकी। उदाहरण के लिए १८८३ के भूमि सुधार अधिनियम के अन्तर्गत १८८३ व १८९६ के बीच आसाम में केवल ३० करोड़ के ऋण दिए गए थे, जबकि अन्य प्रान्तों में भी यह राशि बहुत कम थी।<sup>6</sup>

1 Bhatia op cit pp 192-94

2 Indian Railways by Amba Prasad (1960) p 58

3 Bhatia op cit p 190-91 (Asia)

4 Ibid pp 198-99

5 Ramesh Dutt op cit p 550

6 Bhatia op cit p 195

मद्रास व बम्बई को छोड़कर अन्य प्रान्तों में राज्य उदासीन रहा था। इसी प्रकार १८८४ के कृषक ऋण अधिनियम के अन्तर्गत भी लालफीताशाही, विलम्ब एवं अफसरशाही के कारण अधिक ऋण नहीं दिये जा सके।

### बीसवीं शताब्दी में अकाल नीति

द्वितीय अकाल आयोग—१९०१ में सर मेकडॉनल की अध्यक्षता में द्वितीय अकाल आयोग की नियुक्ति की गई। इसके पूर्व १८९८ में सर जेम्स लॉयल अकाल समिति ने कुछ सुझाव रखे थे। उन सुझावों पर विचार किया जा रहा था कि १८९९ में देशव्यापी दुर्भिक्ष का प्रकाश हो गया। सरकार ने सहायता कार्यों में वृद्धि की। १९०० के मध्य में ब्रिटिश भारत में राष्ट्र द्वारा जारी किए सहायता-कार्यों में ४६ लाख से अधिक व्यक्ति काम कर रहे थे। १८९९-१९०० में अकाल-पीड़ितों में से लगभग ४५% को मुफ्त सहायता भी दी गई। लेकिन फिर भी सहायता के इच्छुकों की संख्या इतनी अधिक थी कि पिछले सारे औसत से यह अधिक हो गई।

१८९९-१९०० में लगभग २ करोड़ रुपये की भू-राजस्व में छूट दी गई और १० करोड़ रुपये सहायता-कार्यों पर व्यय किये गए। इसके अनिश्चित ९ करोड़ ७५ लाख २० के ऋण कृपकों को दिए गए। द्वितीय अकाल आयोग का अनुमान था कि १८९९-१९०० में राज्य के कुल १५ करोड़ रुपये सहायता-कार्यों पर तथा ११ करोड़ रुपये भारत दान सहायता कोष में से व्यय किए गए।<sup>1</sup>

लेकिन १९०१ में श्री डिग्बाई ने ब्रिटिश सरकार की समूची अकाल-नीति की भर्त्सना करते हुए कहा कि यदि पचास वर्ष बाद कोई सरकार की नीति की समीक्षा करे तो वह यही कहेगा कि ब्रिटिश सरकार ने भारत तथा यहाँ की जनसंख्या की पीड़ण दुर्भिक्षों को गर्त में डाल रखा।<sup>2</sup>

१९०१ के अकाल आयोग ने निम्नांकित सुझाव प्रस्तुत किए :

- (i) लोगों में धैर्य व साहम बढ़ाने के लिए प्रयास किए जाएँ ताकि वे अकाल के समय धैर्यपूर्वक इसका सामना करने के लिए तत्पर रहे।
- (ii) अकाल के लक्षण प्रगट होते ही उदारतापूर्वक तकावी ऋण दिए जाएँ।
- (iii) राज्य और-सरकारी सहायता व दान का प्रोत्साहन दे।
- (iv) प्रत्येक जिले में अकाल-समिति बनाई जाए।
- (v) पशु-सम्पत्ति की रक्षा का पूरा ध्यान रखा जाए।
- (vi) चिकित्सा की पूरी सुविधाएँ प्रदान की जाएँ।
- (vii) निर्माण-कार्यों को रक्षात्मक तथा उत्पादक—इन दो श्रेणियों में बाँटा जाए। उत्पादक कार्य दीर्घकालीन हो तथा रक्षात्मक कार्य अल्पकालीन हों, जिनका उद्देश्य अकालों के समय तत्कालीन संकट से छुटकारा दिलाना हो।
- (viii) उत्पादक कार्यों में नहरों का निर्माण सबसे अधिक महत्वपूर्ण होना चाहिए।

बीसवीं शताब्दी में सौभाग्य से राज्य की नीति भारतीय अर्थव्यवस्था के लिए उदार एवं सहानुभूतिपूर्ण थी। फलस्वरूप सर्वप्रथम १९०१ में एक सिंचाई आयोग बनाया गया। यही नहीं आगरा, गोरखपुर आदि जिलों तथा बम्बई प्रान्त में १९०५ व १९०८ के बीच हुए अकालों के समय पर्याप्त छूट भू-राजस्व की राशि में दी गई। वास्तव में यह छूट इस बात की द्योतक थी कि राज्य की नीति पूर्वापेक्षा अधिक सहानुभूतिपूर्ण हो गई थी।

द्वितीय आयोग ने मध्यप्रान्त, उत्तरप्रदेश, बरार, अजमेर व पंजाब में दिए गए तकावी ऋणों की अल्पराशि को देखकर गम्भीर चिन्ता व्यक्त की थी। फलस्वरूप बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में इस दिशा में भी काफी सुधार हुआ। उदाहरण के लिए उत्तर प्रदेश में १९०७-८ के अकाल के समय अकाल पीड़ितों की सहायता पर किए जाने वाले व्यय से बहुत अधिक राशि तकावी के रूप

1. Ibid, pp 254-63

2. Digby : op cit. p 122

मे दी गई। इस वर्ष दिए गए तकावी ऋणों की राशि २ करोड़ ७४½ लाख एकड़ थी। इससे ऋणों का उस्ताह बढ़ा एवं कृषि-उत्पादन में वृद्धि हुई।

ऊपर जिन निचाई आयोग का विवरण दिया गया है वह वास्तव में सिचाई के साधनों का पर्याप्त मात्रा में विकास करने के उद्देश्य से बनाया गया था। वस्तुतः बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ से ही जो विस्तार इस दिशा में हुआ तथा १९०२ के बीस वर्षीय योजना के अन्तर्गत जो ४४ करोड़ रुपये व्यय किया गया उसका श्रेय सिचाई आयोग को ही दिया जाना चाहिए।<sup>1</sup>

बीसवीं शताब्दी में पहली बार १९१८-१९ में अकाल ने भयंकर रूप धारण किया लेकिन राज्य की दूरदर्शितापूर्ण नीति के कारण इस अकाल का प्रभाव व्यापक होने पर भी स्थिति पूर्णतः मन्तोपजनक रही। तकावी ऋणों, लगान की छूट या प्रत्यक्ष उपायों द्वारा अकाल के प्रभावों को कम कर दिया गया है।

लेकिन १९४३ का बगाल का दुर्भिक्ष अत्यधिक व्यापक एवं भयंकर था। इसलिए १९४५ में बुडहैड अकाल आयोग की नियुक्ति की गई। इस अकाल आयोग के अध्यक्ष श्री बुडहैड थे। लेकिन सर मणिनाथ वी० नानावती तथा सर अजीजुलहक आदि सदस्य गणों ने एक आलोचनात्मक दृष्टिकोण समझ रखकर आवश्यक कदम उठाए जाने की माँग की। आयोग ने राज्य में आग्रह किया कि अनाज का मगह करके उचित मूल्य पर इसके वितरण की व्यवस्था की जाए। उड़ीसा व बिहार से पर्याप्त मात्रा में चावल का आयात किया गया। राज्य ने सामयिक सहायता प्रदान करने के उद्देश्य से १,१४,००० टन चावल उड़ीसा से, ५२,००० टन बिहार से, २४,००० टन सिंधु में, ३६,००० टन पंजाब से मँगाए गए। इसके अतिरिक्त पंजाब से ३,७३,००० टन गेहूँ के आटे का सामान मँगाया गया।<sup>2</sup>

लेकिन फिर भी राज्य की अकाल नीति में कल्पित दोष थे जिनको दूर करने पर सम्भवतः अकाल पीड़िता की अधिक सहायता की जा सकती थी। इनमें प्रथम राजस्व अधिकारियों का अभाव तथा उनकी उदासीनता थी, जबकि द्वितीय कमी थी खाद्यान्न के वितरण के सम्बन्ध में, क्योंकि अकालों के समय भी खाद्यान्नो का सम्पूर्ण व्यापार निजी क्षेत्र में ही रहता था। अनावश्यक विनम्व तथा अफसरशाही भी अकाल नीति की सम्पूर्ण सफलता में बाधक रहे थे।

### बगाल का अकाल (१९४३)

बगाल यद्यपि सामान्य अकालों से प्रताड़ित रहा था लेकिन बीसवीं शताब्दी में काफी समय तक यह प्रान्त किसी बड़े प्राकृतिक प्रकोप से मुक्त रहा। लेकिन १९४३ में बगाल को एक भीषण दुर्भिक्ष का सामना करना पड़ा। इसके दो कारण थे प्रथम, बर्मा का अप्रैल, १९४२ में भारत से पृथक् होना, जिसके फलस्वरूप हजारों विस्थापित भारत में आए और बर्मा से प्राप्त होने वाले खाद्यान्नो की पूर्ति बन्द हो गई। द्वितीय, १९४० से प्रान्त के विभिन्न भागों में होने वाली अनिश्चित वर्षा। प्रो० महलनबीस ने अकाल जाँच आयोग (१९४३) को बताया कि १९४१ में ३५८ सेर प्रति व्यक्ति के हिसाब से कुल १ करोड़ ३ लाख टन चावल की आवश्यकता थी जबकि चावल का उत्पादन अमन की फसल (चावल की सर्वाधिक महत्वपूर्ण फसल) के नष्ट हो जाने के कारण केवल ७५ लाख टन ही था। १९४२ व १९४३ की अमन की फसलों भी दुर्भाग्यपूर्ण ही रही और इसमें स्थिति और अधिक शोचनीय हो गई।<sup>3</sup>

भारत सरकार के सचिव मंत्री सर अजीजुलहक ने बताया कि नवम्बर, १९४२ में चावल का मूल्य ७५ र० प्रति मन था लेकिन अभाव के कारण मई, १९४३ में यह मूल्य बढ़कर २९ रु० प्रति मन हो गया। चित्तगोंग और प्रान्त के कुछ भागों में अक्तूबर, १९४३ में घान का मूल्य ८० रुपये प्रति मन तक हो गया था। बगाल के इस दुर्भिक्ष का रोमाचकारी वर्णन करते हुए बगाल चेंबर ऑफ कामर्स के अध्यक्ष ने कहा था "ब्रिटिश साम्राज्य का दूसरा बड़ा नगर (कलकत्ता)

1. Bhatta, *ibid* pp 291-93

2. *Ibid*, p 332

3. Bhatta, *op cit* pp. 321-22

इस समय भूखे और अधनंगे मनुष्यों से ग्रस्त है। "लाशों को नदियों व नालों में फेंका जाता है तथा मुट्ठी-भर अनाज के लिए बच्चों को बेचना एक सामान्य बात है।" बंगाल में इस समय ऐसी वीभत्स स्थिति थी कि वेश्याएँ लड़कियों को १० आने से लेकर २ १/२ ६० तक की दर पर खरीद लेती थी और एक ममय के भोजन के लिए कोई भी महिला अपना सर्वस्व खाने को प्रस्तुत थी।<sup>1</sup>

### स्वतंत्रता के पश्चात् अकाल व अकाल-नीति

स्वतंत्रता के पश्चात् भी यदाकदा अनावृष्टि या बाढ़ के कारण उत्तर प्रदेश, बिहार, उड़ीसा, राजस्थान, मध्य प्रदेश व गुजरात के किन्हीं-किन्हीं भागों में राज्य सरकारों ने अकाल घोषित किए हैं। पर इन अकालों का प्रभाव दो कारणों से इतना भयंकर नहीं रहा जितना आजादी के पूर्व था। प्रथम, तो यह कि अब संपूर्ण देश केन्द्र तथा राज्यों में पूर्वापेक्षा सहयोग की भावना अधिक है। द्वितीय, यातायात के साधनों के विकास ने अकालों की व्यापकता एवं प्रभावों को कम कर दिया है। वैसे राज्य सरकारें भी पूर्वापेक्षा इस दिशा में काफी अधिक सक्रिय हैं।

बिहार का अकाल १९६६-६७—१९६५ व १९६६ में अनावृष्टि होने ने बिहार में जो हृदय विदारक दृश्य कुछ समय पूर्व था उससे समस्त देश में हलचल उत्पन्न हो गई थी। बिहार के पालामऊ एवं हजारीबाग के जिले पूरी तरह अकाल ग्रस्त थे और अनेक लोगों की पानी की वृंद व पेड़ के पत्ते भी नसीब नहीं हो रहे थे। इस अकाल का प्रभाव गया, मुँगेर, शाहवादा, भागलपुर व पटना जिलों के कुछ भाग पर भी था।

बिहार के अलावा मध्यप्रदेश का मरगुजा व उत्तर प्रदेश के मिर्जापुर क्षेत्र भी बुरी तरह अकाल से प्रभावित थे। इन सभी क्षेत्रों में सैकड़ों मवेशियों की पानी के अभाव में मृत्यु हुई। परन्तु केन्द्रीय व राज्य सरकारों की सक्रिय नीति के कारण मानव-जीवन की क्षति बहुत नाम मात्र की हो सकी। १९६६-६७ के इस अकाल में लगभग ५ करोड़ व्यक्तियों को प्रभावित किया।

बिहार व उत्तर प्रदेश के अकालग्रस्त क्षेत्रों में राज्य सरकारों के अतिरिक्त बिहार अकाल-सहायता समिति एवं समुक्त राज्य अमरीका की संस्था केयर (CARE) ने मिलाकर १५०० से अधिक भोजनानयों की व्यवस्था की जहाँ ५ लाख से ज्यादा लोगों को रोजाना मुफ्त भोजन दिया जाता था। अकेले केयर की शाखाओं ने बिहार में ४५ लाख व्यक्तियों की सहायता की।

बिहार में इनके अतिरिक्त १० हजार महिलाओं को २० चरखा केन्द्रों में रोजगार दिया गया। राज्य सरकार ने मालगुजारी में छूट देने के साथ साथ कुओं व ट्यूब वेलों की खुदाई के माध्यम से पानी के अभाव को दूर करने की चेष्टा की। अनुमानतः इस अवधि में बिहार में १,००० से अधिक ट्यूब वेलों का निर्माण किया गया। बिहार सरकार ने लगभग ३० करोड़ रुपए अकाल सहायता हेतु दिए।

### राजस्थान का सूखा (१९६७ एवं १९६८)<sup>2</sup>

राजस्थान प्रदेश के कुछ क्षेत्र स्थायीरूप में सूखाग्रस्त क्षेत्र हैं। जैसलमेर, बाड़मेर और जोधपुर जिलों का बहुत बड़ा इलाका रेतीला प्रदेश है जहाँ वर्षा का औसत १०-१२ इंच से अधिक नहीं होता। परन्तु जिस वर्ष वर्षा औसत में आधी रह जाती है उस वर्ष इन क्षेत्रों में भयंकर अकाल की स्थिति हो जाती है।

दुर्भाग्य से १९६७ तथा १९६८ के दो वर्षों में राजस्थान के बहुत बड़े क्षेत्र में अत्यंत अपर्याप्त वर्षा हुई और यही कारण है कि राज्य के २७,३८४ गाँवों में से (१९६८ के अंत तक) २१,५४२ गाँव सूखे से प्रभावित होगे तथा १ करोड़ के लगभग जनता इससे प्रभावित हुई।

1 Ibid p 323

2 Dr. K.A Chopra 'Economic Impact of Drought in Rajasthan' See Economic Times, march 12 1969 Also See Press Reports.

१९५१ के वाद से अब तक अभाव की स्थिति ने किसी न किसी रूप में राज्य के लोगों को प्रभावित किया है। विशेष रूप से १९६३-६४ से १९६८-६९ तक क पांच वर्ष राज्य की जनता के लिए परीक्षा की घड़ी के रूप में रहे हैं।

१९६७ में जबकि देश के अन्य भागों में खरीफ की फसल काफी अच्छी हुई थी, राज्य के ९,७१५ गांव सूखे से प्रभावित थे। १९६८ में निम्न जिलों के शत प्रतिशत गांव सूखे से प्रभावित पाए गए :

(१) जोधपुर, (२) जालौर, (३) जैसलमेर, (४) बीकानेर, (५) बाड़मेर,

इनके अलावा सिरोही, झुझु, झालावाड़, चुरू, डूंगरपुर, नागौर, भोलवाड़ा, उदयपुर, बासवाड़ा व टोक आदि जिलों के ८५% से अधिक गांव सूखाग्रस्त घोषित किए गए।

**सूखे का प्रभाव :**

इस भयंकर सूखे के फलस्वरूप प्रभावित गांवों की ५०% में ८०% तक फसल नष्ट हो गई। कुओं का पानी सूख जाने से पय जल की भयंकर समस्या उत्पन्न हो गई। १९६८ के अंतिम तीन चार महीनों में राजस्थान के उत्तरी-पश्चिमी तथा दक्षिण-पश्चिमी जिलों में मृत्यु की छाया मंडराती रही थी।

राज्य के जैसलमेर, बाड़मेर, बीकानेर व नागौर जिलों में अधिकांश कृषकों की मुख्य आय का स्रोत पशु-धन है। सूखे के कारण पशुओं के लिए चारे तथा पानी की भीषण समस्या उत्पन्न हो गई और अनुमानत १ लाख पशुओं को राज्य के बाहर भेजना पड़ा। यह उल्लेखनीय है कि सामान्य स्थिति में पशु-धन से इन क्षेत्रों के कृषकों की औसत आय अन्य कृषकों से अधिक रहती है पर पिछले कुछ वर्षों से सूखे के कारण इन लोगों का घुमक्कड़-जीवन व्यतीत करने को विवश होना पड़ा है। दुर्भाग्य से हजारों अच्छी नस्ल के पशु इस अवधि में बाड़मेर व जैसलमेर जिलों से पाकिस्तान चले गए हैं।

फसलों की क्षति, पशु धन की क्षति तथा व्यापक अहिंसमन के कारण अनुमानत. ७७ लाख व्यक्तियों को अपने रोजगार से हाथ धोना पड़ा तथा वे मजदूरी करने पर विवश हो गए। इस प्रकार सूखे की इस विभीषिका ने राज्य की समूची अर्थव्यवस्था को शकड़ोर दिया है। विपक्षी दलों के अनुसार १९६८-६९ में लगभग ३ हजार व्यक्तियों की भूख तथा पौष्टिकता के अभाव में मृत्यु हुई परन्तु राज्य सरकार इस बात का खंडन करती है। पर्याप्त एवं विश्वस्तनीय आँकड़ों के अभाव में सूखे में हुई मृत्यु पर कोई भी टिप्पणी देना न्याय संगत प्रतीत नहीं होता।

**राज्य सरकार की नीति**

इसमें तो कोई संदेह नहीं है कि सूखे के भयंकर प्रभावों को कम करने का राजकीय स्तर पर जोर-प्रयास चल रहा है। राज्य की ओर से जो उपाय इस दिशा में किए गए हैं वे इस प्रकार हैं

(१) खाद्यान्न व दवाइयों का वितरण—अत्यधिक सूखा ग्रस्त क्षेत्रों में राज्य की ओर से अनाज, आटा तथा दवाइयों के वितरण की व्यवस्था की गई है।

(२) अकाल राहत कार्य—लघु सिंचाई कार्यक्रमों (नलकूपों, कुओं व तालाबों की खुदाई) भूमि संरक्षण वृक्षारोपण तथा सड़कों की मरम्मत व निर्माण के द्वारा सूखे से प्रभावित लोगों को न्यूनतम आवश्यकताओं की पूर्ति योग्य आय दी जा रही है। अनुमानत १९६८ के अन्त तक ४ लाख से अधिक लोगों का राहत कार्यों में प्रयुक्त किया गया।

(३) चारे की व्यवस्था—पंजाब, उत्तर प्रदेश तथा मध्यप्रदेश की सरकारों के सहयोग से सूखे से प्रभावित पशुओं को चारा उपलब्ध कराने का प्रयाम किया जा रहा है। राज्य के कुछ जिलों (कोटा, भरतपुर, गगानगर, जयपुर, अलवर व सवाई माधोपुर) में भी व्यापक स्तर पर चारे की खरीद की गई है। तीन पड़ोसी प्रदेशों से २-९ लाख क्विंटल चारे की खरीद के लिए समझौते हुए थे, जिसमें से काफी अंश प्राप्त किया जा चुका है। राज्य के जिलों से जनवरी, '६९ के मध्य तक २१५ लाख क्विंटल से अधिक चारा खरीदा जा चुका था। दूसरी ओर राज्य सरकार ने सभी प्रकार के चारे की निकासी पर प्रतिबन्ध लगा दिया है तथा सरकारी जंगलों में पशुओं को चराने

की अनुमति दी है। यही नहीं कृपको (अकाल ग्रस्त क्षेत्रों में) को चारा खरीदने के लिए तकावी ऋण दिए गए हैं।

(४) पानी की व्यवस्था—सरकार ने सूखाग्रस्त क्षेत्रों में नए कुएँ खुदवाने एवं पुराने कुवों को गहरा करने के लिए अनुदान दिया है। ननकूपों की व्यवस्था को सुधारा गया है तथा इनके लिए नए पम्प सैटों की प्रस्थापना की गई है। राज्य की ओर से भी नए कुएँ खुदवाये गए हैं।

सरकार के अतिरिक्त अमरीकी परमार्थ सस्था केयर, मारवाडी रिलीफ सोसाइटी तथा अनेको दूसरी गैर सरकारी सेवा-संस्थाओं ने भी पीप्टिक दवाइयों (विटामिन) कपडों व खाद्यानों या आटे का बड़े पैमाने पर वितरण किया है। गर्भवती महिलाओं व बच्चों को विशेष रूप से दूध व दवाइयाँ देने की व्यवस्था की गई है।

परन्तु जो कुछ प्रयास सूखा-ग्रस्त क्षेत्रों की जनता को राहत देने के लिए किए जा रहे हैं, वे मूखे की स्थायी समस्या का दीर्घकालीन हल प्रदान नहीं कर पाएँगे। दुर्भाग्य से राज्य सरकार सतह खरीचने का प्रयास करती प्रतीत होती है तथा भयंकर स्थिति होने पर ही अपनी जागरूकता का प्रदर्शन करती है। आश्चर्य तो यह है कि पिछले १८ साल के नियोजन-काल में सदियों से चली आ रही इस समस्या का हल ढूँढने का यत्न नहीं किया। राजस्थान नहर किसी सीमा तक इस समस्या का समाधान कर सकती है, पर उस दिशा में जो प्रगति है वह बहुत ही धीमी है।

इसी तटस्थतापूर्ण नीति के कारण इन क्षेत्रों का बहुमूल्य पशुधन धीरे-धीरे नष्ट हो रहा है और अब तक अनेको उच्चकोटि की नस्लों का लोप हो चुका है। वीकानेर की राठी, जालोर की काकरोज, जैसलमेर व वाडमेर की थारपारकार, अजमेर की गीर, अलवर की मेवाती और नागौर की नागौरी नस्लों के अधिकांश पशु या तो सूखे के कारण मर गए हैं या बाहर ले जाये जा चुके हैं। हजारों उच्च नस्ल की गायों व बैलों को उनके मालिकों ने १९६८ के समय तिलक लगाकर मरने को छोड़ दिया अथवा कौड़ियों के मूल्य बेच दिया। किसी भी कृषि अथवा पशुधन पर आधारित अर्थव्यवस्था के लिए इससे बड़ी क्षति दूसरी नहीं हो सकती। इस क्षति की अनुभूति हमें तब होगी जब मूखे की वर्तमान स्थिति समाप्त हो जाएगी तथा कृपको का सूखा-ग्रस्त (वर्तमान) क्षेत्रों में पुनर्वास होगा।

विटामिनों तथा पीप्टिक तत्वों के अभाव में कुछ व्यक्तियों की मृत्यु हुई है, इसकी स्वीकारोक्ति हाल ही में संसद में केन्द्रीय खाद्य उपमन्त्री ने स्वयं की है। अतएव यह जरूरी है कि सूखे के प्रभावों को कम करने के लिए और व्यापक स्तर पर कार्य किया जाय।

### गुजरात में अकाल (१९६८-६९)<sup>१</sup>

राजस्थान की भाँति गुजरात के भी बनामकड़ा जिले में भी गत वर्ष अकाल की भीषण छाया मंडराती रही। इन जिलों की ३६६ लाख जनता को सूखे ने बुरी तरह प्रभावित किया।

#### निष्कर्ष

इस प्रकार आज भी अकालों की छाया भारतीय कृपको पर किसी न किसी रूप में मंडरा रही है। फिर भी अकालों का प्रभाव आज उतना कण्ठप्रद नहीं है जितना स्वतन्त्रता से पूर्व था। प्रजातन्त्र की मार्ग है कि देश का कोई भी व्यक्ति प्राकृतिक प्रकोप के कारण भूख से पीडित न हो, फिर क्षेत्र विशेष की जनता का बहुत बड़ा वर्ग यदि सूखे या वाद से प्रभावित हो तो यह हमारे लिए शोभनीय बात नहीं होगी। सरकार को अपना उत्तरदायित्व इस दिशा में पूरी तरह समझ लेना चाहिए।

यह भी जरूरी है कि अकाल सहायता के नाम पर एकत्रित धनराशि का ईमानदारी तथा सचाई के साथ उसका उपयोग किया जाय।

1 "Famine Conditions in Gujarat Districts" article by Kuldip Chandra Sehgal (Eco. Times April 15, 1969)



## भारत में सहकारी आंदोलन (१) (Co-operative Movement in India)

### प्रारम्भिक—सहकारिता का अर्थ

सहकारिता का अर्थ है किसी विशिष्ट उद्देश्य की पूर्ति हेतु सहयोग। वंयक्तिक लाभ की दृष्टि से किए गए सामूहिक प्रयास को हम सहकारिता की सजा नहीं दे सकते। सहकारिता से हमारा आशय सामूहिक हित के लिए किए गए सामूहिक प्रयास से है। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सगठन के अनुसार "एक सहकारी समिति आर्थिक दृष्टि से निर्बल व्यक्तियों का एक सगठन है जिसके अन्तर्गत समान अधिकार व समान उत्तरदायित्व के आधार पर सदस्य लोग स्वेच्छा से कार्य करते हैं।" सक्षेप में सहकारिता में सबके लिए कार्य करते हैं।

एच० मिरिक के मतानुसार सहकारिता का प्रारम्भ पारस्परिक सहयोग में इस उद्देश्य से होता है कि उसका पयवसान सामान्य सामर्थ्य में हो। इससे भी स्पष्ट परिभाषा सेलिगमैन ने दी है जिसके अनुसार सहकारिता का अर्थ उत्पादन और वितरण में प्रतिस्पर्धा का परित्याग तथा सभी प्रकार के मध्यस्थों की जरूरत को समाप्त कर देना है।

### सहकारिता के सिद्धान्त

एक सहकारी समिति के प्राथमिक सिद्धान्त इस प्रकार हैं

(अ) यह एक ऐच्छिक संस्था है जिसमें किसी भी प्रकार के बल, अनुचित प्रभाव, कपट आदि का प्रयोग नहीं होता है। वे जब चाहे सदस्य बन सकते हैं अथवा सदस्यता छोड़ सकते हैं।

(आ) प्रजातन्त्रवीथ शासन व्यवस्था—'मानव के द्वारा मानव का शासन नहीं होता। समिति के सदस्य के पास चाहे जितने अंश हों किन्तु इसमें 'एक व्यक्ति एक मत (Vote)' वाला सिद्धान्त ही लागू होता है।

(इ) "एक सदके लिए और सब एक के लिए" मुख्य सिद्धान्त है। आवश्यकता के समय सब मिलकर एक दूसरे की मदद करते हैं। वे समिति के लिए हैं और समिति उनके वास्ते है।

(ई) 'सामूहिक प्रयत्नों के द्वारा सामूहिक हित'—समिति में निजी स्वाध, व्यक्तिवाद, सब भेरे ही लिए आदि दूषित भावनाओं के लिए भी कोई स्थान नहीं होता है।

(उ) 'सेवा का भाव'—समिति के सदस्यों में सेवा की भावना होती है। अतः समिति का उद्देश्य अत्यधिक लाभ कमाना न होकर सेवा करना होता है। 'ईमानदारी ही सबसे उत्तम नीति है" इसका मुख्य सिद्धान्त है।

(क) सहकारिता का अन्तिम उद्देश्य मध्य पुरुषों का लोप करना और स्वर्द्धा का इतिथी करना है ।

सहकारिता में निम्न विशेषताएँ होनी चाहिए : (i) सदस्यों का स्वेच्छा से सगठन स्थापित करना, (ii) सामान्य लाभ, (iii) सामूहिक प्रयास, (iv) शिक्षणात्मक प्रभाव तथा (v) सहकारिता का आधार आर्थिक हित (अथवा उत्पादन में वृद्धि अथवा अन्य प्रकार का आर्थिक लाभ) होना चाहिए । इसलिए फुटवॉल की टीम, डाकुओं के गिरोह अथवा संयुक्त कम्पनी को हम सहकारिता के अन्तर्गत नहीं ले सकते ।<sup>1</sup>

### भारत में सहकारिता का इतिहास

यद्यपि सहकारिता आन्दोलन का प्रारम्भ भारत में १९०४ से ही माना जाता है तथापि इसका वास्तविक इतिहास बहुत पुराना है । प्रो० शेल्वनकर ने बताया है कि १८वीं शताब्दी के अंत तक भी जब तक भूमि का स्वामित्व ग्राम-समुदाय के पास केन्द्रित रहा, तब तक काश्तकार परस्पर सहयोग द्वारा कृषि-कार्यों का सम्पादन करते थे । विलोप रूप से ये सामूहिक कार्य अथवा सहकारितापूर्ण प्रवृत्तियाँ कुआ या तालाब बनवाने अथवा अन्य प्रकार के सामान्य परन्तु सामूहिक हित की दृष्टि से प्रचलित थी ।<sup>2</sup>

उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में पहली बार १८८२ में सर विलियम वेडरबर्न एव जस्टिस रानाडे ने कृषि साख की प्रति हेतु कृषि बैंकों की स्थापना का मुझाव दिया । लेकिन इन मुझाव की उपेक्षा कर दी गई ।

१८९२ में फ्रेडरिक निकोल्सन को मद्रास की सरकार द्वारा प्राप्त में कृषि साख की व्यवस्था पर मुझाव देने को कहा गया । उन्होंने मुझाव दिया कि कृषि के समुचित विकास हेतु 'जनता के बैंक' बनाए जाएँ । लेकिन निकोल्सन रिपोर्ट (१८९५) की पूर्णतया उपेक्षा कर दी गई, क्योंकि कृषि साख को उस समय एक आवश्यक समस्या नहीं माना जाता था ।

लेकिन फिर भी मंत्री भाव पर आधारित कुछ सस्थाएँ बंगाल तथा मद्रास में १८६९ से ही प्रारम्भ की गई थी और बंगाल में तो १८६९-१९०० के मध्य ४५ बैंक इसी उद्देश्य से प्रारम्भ किए गए थे कि उचित शर्तों पर सदस्यों को उत्पादक कार्यों के लिए पूँजी प्राप्त हो सके । इससे कम-से-कम यह तो सिद्ध हो जाता है कि भारत के लाभ सहकारिता से सर्वथा अपरिचित नहीं थे तथा किसी सीमा तक कुछ अंग्रेज अधिकारियों की धारणा के विपरीत वे सहकारिता के आधार पर कार्य करने को तत्पर भी थे ।<sup>3</sup>

१९०१ में द्वितीय अकाल आयोग ने सरकारी साख समितियों की स्थापना हेतु बहुत बल दिया । लार्ड कर्जन ने सर एडवर्ड लॉ के नेतृत्व में एक समिति को नियुक्ति की । इसी समिति द्वारा प्रस्तुत की गई रिपोर्ट के आधार पर १९०४ में सहकारी साख समिति अधिनियम पारित किया गया । जैसा कि इस अधिनियम के नाम से स्पष्ट है सहकारी आन्दोलन के प्रारम्भ में सहकारी साख आन्दोलन के रूप में ही चलाया गया । इसका मुख्य कारण यही था कि सहकारी साख की समुचित व्यवस्था उस युग की सबसे बड़ी आवश्यकता थी । साहूकारों के चणुल से निरीह व साधनहीन कृषक को मुक्ति दिलाने का एक मात्र उपाय यही था कि उन्हें सहकारिता की ओर प्रवृत्ति किया जाता है ।<sup>4</sup>

इसके पूर्व कि हम विस्तार से भारत के सहकारी आन्दोलन की व्याख्या करें, यह बताना आवश्यक प्रतीत होता है कि सहकारी आन्दोलन के कितने स्वरूप होते हैं तथा भारत में कौन सा स्वरूप है ।

1 Strickland : Co-operation in India (1938), p. 15.

2. K. S. Shelvenker Problems of India (1940) p 95

3. Vera Austey : Economic Development of India, pp 189-90

4 Ibid, pp 190-92

मोटे तौर पर सहकारी समितियाँ दो प्रकार की होती हैं—रैफेजन समितियाँ तथा शुल्ज डिलिट्ज समितियाँ। इन दोनों प्रकार की समितियों का प्रारम्भ उन्नीसवीं शताब्दी में जर्मनी में किया गया और वही से सहकारी आन्दोलन विश्व के अन्य राष्ट्रों में फैलता चला गया। रैफेजन नमूने पर बनी सहकारी साख समितियों की विशेषताएँ ये होती हैं

(अ) सीमित क्षेत्र; (आ) शेयर या हिस्सों का न होना अथवा अत्यन्त सीमित होना, (इ) असीमित दायित्व; (ई) दीर्घकालीन साख व्यवस्था तथा किरातों में चुकाने की व्यवस्था, (उ) केवल उत्पादक कार्यों के लिए ही ऋण देना, (ऊ) लाभ कमाने की भावना नहीं होती, (ए) स्थायी सुरक्षा कोष (ऐ) अवैतनिक प्रबन्ध तथा (ओ) नैतिक एवं भौतिक समृद्धि को समान महत्त्व दिया जाना।

जो समितियाँ विनिष्ट रूप से साख समितियाँ नहीं होती वे साधारणतया शुल्ज डिलिट्ज मॉडल पर आधारित होती हैं। इनमें निम्नलिखित विशेषताएँ होती हैं

(अ) विस्तृत कार्यक्षेत्र; (आ) पूँजी का हिस्सा में बँटा होना, (इ) सीमित दायित्व; (ई) अल्पकालीन साख व्यवस्था, (उ) अनुत्पादक कार्यों के लिए भी ऋणों का दिया जाना, (ऊ) लाभ कमाने की छूट होती है, (ए) वैतनिक प्रबन्ध तथा (ऐ) व्यावसायिक पक्ष अधिक महत्त्वपूर्ण होता है।

भारत में दोनों प्रकार की सहकारी समितियाँ विद्यमान हैं जिन्हें हम सरकारी साख समितियों तथा गैर साख समितियों के रूप में विभाजित कर सकते हैं। इनमें भी कृषि तथा गंर-कृषि उद्देश्यों के आधार पर उपविभाजन किया जाता है। इन सबकी विस्तृत विवेचना आगे की जाएगी।

**१९०४ का सहकारी साख समितियाँ अधिनियम**—इस अधिनियम में निम्नांकित मुख्य बातें सामने रखी गईं

(i) कोई भी दस व्यक्ति, जो एक ही गाँव या नगर में रहते हों या एक ही जाति के हों, सहकारी साख समिति बनाकर उसे पंजीकृत करवा सकते थे।

(ii) समिति का मुख्य उद्देश्य सदस्यों, राज्य अथवा अन्य सस्थाओं या व्यक्तियों से रक्ष्य प्राप्त करके सदस्यों को ऋण प्रदान करना था।

(iii) सहकारी साख समितियाँ पर रजिस्ट्रार का नियन्त्रण होता था, जो राज्य का एक विनिष्ट वरमंचारी था।

(iv) समिति के हिसाब की जाच रजिस्ट्रार या उसके द्वारा मनोनीत किया गया व्यक्ति करता था।

(v) ग्रामीण क्षेत्रों में ४ सदस्य कृषकों तथा शहरों में इतना ही अनुपात गंर-कृषकों का होना अनिवार्य था।

(vi) स्थानीय सरकार की अनुमति लेकर ही समिति का दायित्व सीमित किया जा सकता था। सामान्यतया दायित्व असीमित होता था।

(vii) सदस्यों को लाभादा नहीं मिलता था बल्कि लाभ को सुरक्षित कोष में डाल दिया जाता था।

(viii) नागरिक समितियों में लाभ का १/३ सुरक्षित कोष में डालकर शेष का वितरण सदस्यों में किया जा सकता था।

(ix) ऋण केवल सदस्यों को ही उपयुक्त जमानत लेकर दिए जा सकते थे।

(x) किसी एक व्यक्ति की समिति की पूँजी पर अधिकार करने की प्रवृत्ति निषिद्ध थी।

(xi) अधिनियम के अन्तर्गत बनायी गईं समितियाँ स्टाम्प तथा पंजीकरण के शुल्क एवं आयकर से मुक्त थी।

सर डेविड इवट्सन एवं सर एडमन आदि अंग्रेज अधिकारियों ने यह आशा व्यक्त की कि इस अधिनियम के द्वारा भारत के लोगों को स्वायत्तबन्दी बनने तथा समृद्धि के पथ पर बढ़ने के

अवसर प्राप्त होंगे। लेकिन वस्तुतः सहकारी आन्दोलन के प्रथम सोपान में जो उपाय किए गए, वे निष्फल ही रहे क्योंकि यूरोप तथा भारत की परिस्थितियों में बहुत अन्तर था। इस अधिनियम की असफलता के लिए निम्न कारण जिम्मेदार थे : (i) कृषकों को साहूकार के चंगुल से छुड़ाने का कोई उपाय नहीं किया गया। (ii) नगरों से गाँवों की ओर पूँजी प्रवाहित हो इस दृष्टि से कोई संगठन नहीं बनाया गया था। (iii) सदस्य निर्धन एवं साधनहीन थे और अपने साधियों की आवश्यकता पूर्ति की क्षमता उनमें नहीं थी। वस्तुतः प्रारम्भिक वर्षों में भारत में सहकारिता का बीजारोपण प्रतिकूल परिस्थितियों में किया गया यही कारण था कि १९०७-८ तक सारे देश में केवल १३५७ समितियाँ ही बन सकी, जिनमें १ लाख ४९ हजार के लगभग सदस्य थे और केवल ४४ लाख रुपये के करीब पूँजी लगी हुई थी। इस अवधि में इन समितियों ने केवल ३७ लाख रु० के ऋण दिए। जबकि साहूकारों द्वारा दिए गए ऋण की राशि ३७५ से ५०० करोड़ रुपये के बीच थी।<sup>1</sup>

प्रो० अलक घोष ने १९०४ के अधिनियम में निम्नलिखित दोष मुख्य रूप से बताए हैं : (i) अधिनियम द्वारा केवल साख समितियों की स्थापना को प्राथमिकता देना, (ii) पूँजी की पूर्ति एवं समितियों की देख-रेख के लिए किसी केन्द्रीय संगठन का न होना और (iii) ग्रामीण व शहरी समितियों में किया गया अन्तर।<sup>2</sup>

१९०४ के कानून में उपरोक्त कमियों के अतिरिक्त कुछ और भी कमियाँ थी—प्रथम, दायित्व का असीमित होना एवं द्वितीय, लाभ के वितरण का निषेध। इन्हीं सब कमियों के कारण १९१२ में सरकार ने काफी विचार-विमर्श के पदचात एक नया अधिनियम पारित किया जिसका कार्यक्षेत्र काफी व्यापक था एवं जिसके अन्तर्गत उन बहुत-सी कमियों को दूर करने का प्रयास किया गया जो पिछले अधिनियम में थी। इस अधिनियम का शीर्षक भी 'सहकारी समितियाँ अधिनियम (१९१२)' रखा गया।

इस अधिनियम में निम्न बातें प्रमुख थी

(i) साख के साथ-साथ अन्य समितियों का पंजीकरण भी वैध हो गया।

(ii) सामान्यतः ग्रामीण समितियों का दायित्व अनिश्चित एवं केन्द्रीय समितियों का दायित्व सीमित रखा गया।

(iii) प्रत्येक पंजीकृत समिति रजिस्ट्रार की अनुमति से लाभ का ३ सुरक्षित कोष में तथा १०% दान के लिए रखकर शेष का लाभार्ज के रूप में सदस्यों के मध्य वितरण कर सकती थी।

(iv) प्रान्तीय सरकारें सहकारी समितियों के प्रबन्ध, कार्यप्रणाली अथवा सदस्यों के अधिकारों से सम्बन्धित कानून बना सकती थी।

(v) पंजीकृत नहीं की गई सस्थाएँ 'सहकारी' शब्द का उपयोग सामान्यतः नहीं कर सकती थी।

(vi) अन्य लेनदारों की अपेक्षा समिति को ऋण की वसूली में प्राथमिकता दी जाएगी।

(vii) सहकारी समितियों के हिस्से जन्त नहीं किए जा सकते थे।

(viii) साख समितियों के अन्य नियम पूर्ववत् रहे।

१९१२ के बाद सहकारी आन्दोलन को एक नवीन चेतना प्राप्त हुई और न केवल साख समितियों अपितु ग्रैर-साख-समितियों का भी द्रुतगति से विकास प्रारम्भ हो गया। इनके अतिरिक्त सहकारी सघों (जिनकी सदस्यता समितियों में निहित होती थी), सहकारी बैंकों (जिला स्तरीय) एवं प्रान्तीय बैंकों का काफी संख्या में निर्माण हुआ। यद्यपि इन आन्दोलन की प्रगति सभी प्रान्तों में एक सी नहीं थी और बम्बई, मद्रास व पंजाब में कृषकों के पास भूमि का स्वत्व होने के कारण

1. B. M. Bhatia : Famines in India pp. 303-5

2. Alak Ghosh : Indian Economy—Its Nature & Problems (1968).

बगल की अपेक्षा अधिक समितियों का निर्माण किया गया, क्योंकि बगल में जमींदारी के कारण कृषककारों को भूमि गिरवी रखने का अधिकार नहीं था। धीरे धीरे सहकारी बिक्री, पशु-बीमा, अनिवार्य वस्तुओं की सहकारी खरीद तथा उपभोक्ता सहकारी भंडारों की लोकप्रियता में वृद्धि हुई। वाडिया तथा मर्चेंट ने बताया है कि १९१२ के अधिनियम के बाद दो वर्षों में ही सहकारी समितियों की संख्या १५००० तथा सदस्यों की संख्या ६ लाख ६५ हजार तक पहुँच गई (१९११-१२ में यह संख्या क्रमशः ८१७७ एवं ४ लाख थी)। यह सहकारी आन्दोलन का द्वितीय सोपान था।

प्रथम महायुद्ध काल में सहकारी आन्दोलन के विषय में जाँच करके अपने सुझाव प्रस्तुत करने के लिए १९१४ में सर एडवर्ड मँकलेगन की अध्यक्षता में एक समिति बनाई गई। समिति की रिपोर्ट १९१५ में प्रस्तुत की गई। समिति ने आन्दोलन को अधिक लोकप्रिय बनाने के लिए सहकारिता की शिक्षा, सदस्यों का उपयुक्त चुनाव, साख की व्यवस्था में ईमानदारी एवं सुयोग्य संचालन रखने का सुझाव दिया। समिति ने तत्कालीन सहकारी आन्दोलन में निम्न दोष स्पष्ट किए

(i) समितियों की व्यवस्था में जनता की अधिक्षा एवं अज्ञानता बाधक थे, (ii) प्रबन्ध समिति के सदस्यों में ईमानदारी का श्रभाव था तथा वे अपने कर्तव्यों के प्रति उदासीन थे, (iii) ऋण देने में प्रबन्धक लोग पक्षपात करते थे, (iv) आन्दोलन की सफलता में सबसे बड़ी बाधा लोगों के इस विश्वास के कारण उत्पन्न हुई थी कि सहकारी बैंक, सरकारी बैंक थे और रजिस्ट्रार राज्य का प्रतिनिधि बनकर व्यापार करता था, तथा (v) कृषकों को ऋण प्रदान करने में अनावश्यक विलम्ब हो जाता था।

मँकलेगन समिति ने सहकारी आन्दोलन को एक प्रान्तीय विषय बनाने का सुझाव दिया। दुर्भाग्य से इस समय प्रथम महायुद्ध चल रहा था और इसलिए समिति के महत्वपूर्ण सुझावों की ओर विशेष ध्यान नहीं दिया गया। लेकिन १९१९ में मीटगू-चेम्सफोर्ड सुधारों का मुद्धार अधिनियम के अन्तर्गत सहकारिता को प्रान्तीय विषय बना दिया गया। भारत में जो भी सहकारी आन्दोलन का स्वरूप आज हमें दिखाई देता है उसे सवारने तथा इस रूप में लादने का सारा श्रेय मँकलेगन समिति तथा उसके सुझावों के आधार पर बनाई गई राजकीय नीति को ही दिया जा सकता है। आर० पतुलु के शब्दों में १९०४ व १९१५ के बीच का समय 'प्रारम्भिक प्रयासों एवं नियोजन' का समय था, और सहकारी आन्दोलन का वास्तविक प्रगति १९२० के बाद हुई है।

### द्वितीय महायुद्ध एवं सहकारी आन्दोलन

रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया की स्थापना तथा कृषि साख विभाग की सक्रियता ने कुछ सीमा तक सहकारी बैंकों को प्रोत्साहन दिया। प्रांतीय विषय होने के कारण अब इस आन्दोलन को सफल बनाने का सारा उत्तरदायित्व प्रांतीय सरकारों पर था। फलस्वरूप द्वितीय महायुद्ध के पूर्व तक यह आन्दोलन सतृप्तजनक गति प्राप्त कर चुका था लेकिन युद्ध के प्रारम्भ होते ही अनेक कठिनाइयाँ भारतीय जनता को अनुभव होने लगी जिनमें आवश्यक वस्तुओं का अभाव, मुनाफाखोरी आदि आदि। फलस्वरूप सहकारी साख समितियों के अतिरिक्त तीन अन्य प्रकार की सहकारी समितियों का विकास युद्ध काल में हुआ (i) प्रथम, उपभोक्ता सहकारी भण्डार, (ii) सहकारी विक्रय समितियाँ एवं (iii) कुटीर उद्योग से सम्बन्धित सहकारी समितियाँ। राज्यों के सहकारी विभागों से अनुदान प्राप्त करके इन समितियों ने सहकारी आन्दोलन के इतिहास में एक मोड़ ला दिया और जहाँ अब तक जनता व सरकार का ध्यान व्यावहारिक रूप में सहकारी साख पर ही केन्द्रित था, अब सहकारिता के अन्य पहलुओं का भी महत्त्व बढ़ गया।

प्रो० अलक घोष का अनुमान है कि १९३८-३९ में जनसंख्या के केवल ६०% भाग में सहकारी आन्दोलन का प्रभाव था, वहीं १९४५-४६ में १६% जनता इससे प्रभावित हो गई। १९४४ में ब्रिटिश सरकार ने प्रो० गारगिल की अध्यक्षता में कृषि वित्त उपसमिति की नियुक्ति की जिसका कार्य ऋण-ग्रस्तता कम करने एवं कृषकों को अल्पकालीन व दीर्घकालीन ऋणों की व्यवस्था

के लिए मुझाव देना था। जनवरी १९४५ में श्री सरैया की अध्यक्षता में सहकारी आयोजन समिति की नियुक्ति इस आन्दोलन के विस्तार हेतु कार्यक्रम प्रस्तुत करने के उद्देश्य से की गई।

१९४७ में गाडगिल समिति एवं सरैया-समिति के मुझावों पर विचार प्रारम्भ हुआ। १९४९ में रजिस्ट्रारों तथा बखिल भारतीय सहकारी संस्थाओं के संयुक्त सम्मेलन में सहकारी आन्दोलन को और अधिक गति प्रदान करने का निश्चय किया गया। सरैया समिति के मुझावों के अनुसार निम्न कार्यों को बढ़ावा देने पर विचार किया गया :

(अ) प्राथमिक ऋण समितियों की अपेक्षा बहु-उद्देश्यीय समितियों की स्थापना, (ब) पुनः प्राप्त की गई भूमि का कृषि श्रमिकों की सहकारी समितियों में वितरण, (इ) प्रत्येक जिले में कम से कम दो सहकारी कृषि समितियों की स्थापना, एवं (ई) कृषि उपज की विक्री, दूध के सभरण एवं शहरी साख आदि के लिए सहकारी समितियों की स्थापना।

यद्यपि द्वितीय महायुद्ध में गैर-सहकारी समितियों का पर्याप्त मात्रा में विकास हुआ तथापि इनका महत्व पूर्ववत् रहा। १९४५-४६ में कुल प्राथमिक समितियों में से ७२.७% समितियाँ साख समितियों के रूप में थीं—इनका अनुपात १९४७-४८ में ६६.४% रहा। प्रथम पंचवर्षीय योजना प्रारम्भ होते समय योजना आयोग ने भारत की आर्थिक प्रगति में सहकारिता के अमूल्य योगदान का मूल्य जान लिया था।

### स्वतन्त्रता के पूर्व सहकारी आन्दोलन की समीक्षा

हम अगर यह बता चुके हैं कि यद्यपि सहकारी आन्दोलन का प्रारम्भ भारत में १९०४ से हो चुका था, तथापि इस आन्दोलन की वास्तविक प्रगति १९१९ के बाद हुई। द्वितीय महायुद्ध काल में सहकारी आन्दोलन साख के अतिरिक्त अन्य दिशाओं में भी प्रारम्भ हो गया। लेकिन इन सब के उपरान्त भी सहकारी आन्दोलन में जनसाधारण को प्रभावित नहीं किया था तथा स्वतन्त्रता प्राप्ति के समय विद्यमान १ लाख ३६ हजार समितियाँ केवल कुछ ऋणों को उधार देने के अतिरिक्त अन्य क्षेत्रों में लगभग निष्क्रिय ही थी। महाजनो का प्रभुत्व किसी प्रकार कम नहीं हुआ था और अपनी कमजोर वित्तीय स्थिति के कारण सहकारी साख संस्थाएँ उन्हें किसी प्रकार की चुनौती नहीं दे सकती थी। वस्तुतः सहकारी आन्दोलन की उपादेयता से देश की जनता स्वतन्त्रता के पूर्व तक अनभिज्ञ थी और इसी कारण यह आन्दोलन लोकप्रिय नहीं हो सका था।

### आर्थिक नियोजन एवं सहकारी आन्दोलन

जिस समय हमारी प्रथम पंचवर्षीय योजना प्रारम्भ हुई उस समय लगभग १ लाख ८१ हजार में अधिक सहकारी समितियाँ देश में विद्यमान थीं इनमें से दो-तिहाई साख समितियों के रूप में थीं और इनके अन्तर्गत देश की जनता का केवल ७.५% भाग आता था। प्रथम पंचवर्षीय योजना काल में देश के ५.०% गाँवों तथा ४.०% ग्रामीण जनता को इस आन्दोलन से प्रभावित करने का लक्ष्य रखा गया। यह भी निश्चय किया गया कि सहकारी साख का कुल साख में अनुपात ३.१% से बढ़ाकर १.०% कर दिया जाय।

लेकिन योजना के प्रथम वर्ष में ही रिजर्व बैंक द्वारा मनोनीत ग्रामीण साख सर्वेक्षण समिति ने सहकारी साख आन्दोलन की समीक्षा प्रारम्भ कर दी। समिति ने १९५४ में प्रस्तुत अपनी रिपोर्ट में निम्न मुझाव मुख्य रूप से दिए

(i) सहकारी संस्थाओं में राज्य की सारभेदारी—सरकार को चाहिए कि सहकारी संस्थाओं के विकास में प्रत्यक्ष एवं परोक्ष रूप से योगदान प्रदान करे। शिखर स्तर पर राज्य का प्रत्यक्ष साक्षात् होना चाहिए, जबकि जिला-स्तरीय एवं प्राथमिक समितियों की पूर्ण जी जुटाने में राज्य को परोक्ष रूप से योगदान देना चाहिए।

(ii) साख समितियों एवं अन्य कृषि कार्यों जैसे परिनिर्माण (Processing) व विक्री आदि में ताल-मेल बिठाया जाय। इन कार्यों के लिए बनाई गई सहकारी समितियों तथा साख समितियों के कार्यों में ताल-मेल होना चाहिए। इसी को साख की एकीकृत योजना की संज्ञा दी गई।

(iii) समिति के मतानुसार भारत में सहकारी साख समितियों को वृहत्स्तरीय बनाये जाने से इस आन्दोलन की लोकप्रियता बढ़ सकेगी। समिति ने "कई गाँवों के पीछे एक समिति" बनाने का सुझाव दिया।

(iv) समिति ने सहकारी साख समितियों की सदस्यता के विषय में बताया कि अधिकांश समितियों में सदस्य सख्या कम थी तथा छोटे कृषकों एवं कृषि श्रमिकों को जमानत कम या नहीं होने के कारण सदस्य नहीं बनाया जाता। यह एक अनुचित बात थी और इस दोष को दूर किया जाना चाहिए।

(v) सहकारी साख समितियों की कार्यप्रणाली एवं प्रबन्ध दोषपूर्ण है। समिति ने सहकारी समितियों के कर्मचारियों को प्रशिक्षित किए जाने की आवश्यकता पर बल दिया।

(vi) सहकारी बैंकों एवं भूमि-वन्धक बैंकों का पुनर्गठन किया जाए। रिजर्व बैंक द्वारा कृषि साख हेतु ये कोष (दीर्घकालीन ऋणों तथा स्थायीकरण कोष) बनाए जाएँ जो सहकारी बैंकों के माध्यम से कृषकों को ऋण प्रदान करें।

इन सुझावों को मानते हुए सरकार ने प्रत्येक राज्य में एक केन्द्रीय सहकारी बैंक (Apex Bank) तथा जिनमें केन्द्रीय बैंकों का निर्माण किया। सहकारी साख कृषि कार्यों में ताल मेल बढ़ाने के लिए भी प्रयास किए गए हैं। सहकारी साख व बिक्री को प्रोत्साहन देने के लिए ग्रामीण साख सर्वेक्षण समिति ने गोदामों व भण्डार गृहों के विकास पर बल दिया।

रिजर्व बैंक द्वारा द्वितीय पंचवर्षीय योजना के प्रारम्भ में सहकारी आन्दोलन की सफलता हेतु निम्न कदम उठाए गए हैं

(i) राष्ट्रीय कृषि साख (दीर्घकालीन) कोष तथा राष्ट्रीय कृषि साख (स्थायीकरण) की स्थापना। प्रथम कोष से दीर्घकालीन ऋण राज्य सरकारों को इस आशय से दिए जाने हैं कि वे सहकारी सस्थाओं की पूँजी में योग दे सकें। जबकि द्वितीय कोष मध्यमकालीन ऋणों के लिए बनाया गया है। जून, १९६८ तक दोनों कोषों में क्रमशः ११४ करोड़ रुपए व १२ करोड़ रुपए जमा किए जा चुके थे।

(ii) कृषि साख विभाग की स्थायी परामशदात्री समिति की नियुक्ति जो समय-समय पर रिजर्व बैंक को सहकारी साख के विस्तार हेतु सुझाव देगी।

(iii) सहकारी विभागों व सस्थाओं के कर्मचारियों का प्रशिक्षण यह व्यवस्था अल्पकालीन कोर्स (६ माह हेतु जो विभागीय उच्च अधिकारियों के लिए है) तथा दीर्घकालीन कोर्स (१ वर्षीय जो सहकारी बैंकों के कर्मचारियों के लिए है) के रूप में की गई है।

इनके अतिरिक्त रिजर्व बैंक केन्द्रीय भूमि विकास (वन्धक) बैंक तथा अन्य शीर्ष एवं केन्द्रीय सहकारी सधों की पूँजी जुटाने में भी योगदान देता रहा है। यही नहीं, केन्द्रीय गोदाम निगम आदि की स्थापना में भी इसका सक्रिय सहयोग रहा है।

द्वितीय पंचवर्षीय योजनाकाल में समाजवादी अर्थव्यवस्था के निर्माण में सहकारी सस्थाओं के योगदान को सर्वाधिक महत्व दिया गया। इस योजना के अन्तर्गत वृहत्स्तरीय सहकारी कृषि, उपभोक्ता सहकारिता, सहकारी भवन निर्माण तथा औद्योगिक सहकारिता को प्रोत्साहन देने का निश्चय किया गया था।

द्वितीय पंचवर्षीय योजनाकाल में सहकारिता की स्थिति पर विचार करने तथा सहकारी आन्दोलन की सफलता हेतु सुझाव देने के लिए सर मादकम डालिंग को कोलम्बो योजना के प्राथमिक सहकारिता कार्यक्रम के अन्तर्गत आमंत्रित किया। सर डालिंग के पश्चात् १९६० में श्री वैकुण्ठलाल मेहता की अध्यक्षता में एक और समिति ने सहकारी साख के विषय में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। उक्त दोनों समितियों के भारतीय सहकारी आन्दोलन सम्बन्धी मन्तव्य एवं इससे विकास हेतु प्रस्तुत सुझाव आगे दिए गए हैं

## मालकम डालिंग की रिपोर्ट

१९५७ में सर मालकम डालिंग ने कोलम्बो योजना के प्रावधिक सहकारिता कार्यक्रम योजना आयोग के अनुरोध पर सहकारी आन्दोलन की प्रगति का अध्ययन किया। सर डालिंग ने सहकारी आन्दोलन की प्रगति के सम्बन्ध में जो विवरण प्रस्तुत किया वह अत्यन्त महत्त्वपूर्ण है। उन्होंने बताया कि भारत में लक्ष्य-निर्धारण की प्रवृत्ति बहुत अधिक है और सहकारिता के विषय में सोचा अधिक जाता है जबकि काम कम होता है। बम्बई, आन्ध्रप्रदेश, मद्रास व पंजाब का उन्होंने विशेष रूप से उल्लेख किया। उन्होंने इस बात पर भी आश्चर्य प्रकट किया कि १९५४-५५ में ६ बड़े राज्यों में से ५ राज्यों में एक चौथाई समितियाँ घाटे में चल रही थीं। वकाया ऋणों की राशि में वृद्धि हो रही थी तथा साख समितियों के निजी कोष तथा जमा का अनुपात कार्यशील पूँजी में बहुत कम था। सर डालिंग ने बड़े आकार की तथा मीमित दायित्व वाली समितियों के विकास में असहमति व्यक्त की। सर डालिंग ने विभिन्न प्रदेशों में विद्यमान अन्तर पर भी खेद व्यक्त किया। सर डालिंग ने सहकारी समितियों की कार्यप्रणाली में साख व बचत दोनों पर समान महत्त्व देने का सुझाव दिया तथा यह भी कहा कि सहकारी समितियों को यथासम्भव सरकारी सहायता के बिना कार्य करना चाहिए। बचत से उनका आशय ग्रामीण क्षेत्रों में मितव्ययता को प्रोत्साहन देने से था, ताकि समितियों की जमा राशि (Deposits) भी बढ़ सके। सरकारी प्रतिनिधियों की संख्या सीमित करने एवं राज्य का हस्तक्षेप कम-से-कम करने का भी उन्होंने सुझाव दिया।<sup>1</sup>

## मेहता समिति की रिपोर्ट

सहकारी साख के विषय में वैकुण्ठलाल मेहता समिति ने १९६० में एक रिपोर्ट प्रस्तुत की। सहकारी संस्थाओं की कार्य-प्रणाली तथा राज्य के साख की सीमा पर इस समिति ने काफी विस्तार से विचार किया। इसके पूर्व १ नवम्बर, १९५८ में राष्ट्रीय विकास परिषद ने यह प्रस्ताव पारित कर लिया कि ग्राम पंचायतों तथा सहकारी समितियों को सामुदायिक विकास के कार्यक्रमों में प्राथमिक इकाइयाँ माना जाय तथा इन्हीं के माध्यम के द्वारा ग्रामीण क्षेत्रों का सर्वांगीण विकास किया जाय।<sup>2</sup>

मेहता समिति ने सहकारी संस्थाओं से लिए निम्न सुझाव प्रस्तुत किए

(i) सहकारी साख की मुविधा भूमि के मालिकों के अतिरिक्त काश्तकार सदस्यों को भी उपलब्ध होनी चाहिए, यदि वे सुरक्षा (जमानत) एवं पर्याप्त गवाहों को प्रस्तुत कर सकते हैं।

(ii) राज्य की साझेदारी प्राथमिक साख समितियों में अधिक होनी चाहिए।

(iii) रिजर्व बैंक द्वारा बैंको (सहकारी) को दिए जाने वाले ऋणों की शर्तें अधिक उदार होनी चाहिए।

(iv) सहकारी साख समितियाँ ही ग्रामीण साख की पूर्ति में भाग लें।

(v) मेहता समिति ने ऋण के प्रयोजन पर दृष्टिपात करने का विशेष रूप में सुझाव दिया है। उत्पादक कार्यों (बीज, उपकरण व खाद के लिए) के लिए ऋणों को प्राथमिकता दी जानी चाहिए।

(vi) बहु-गाँव वाली समितियों के विकास को प्रोत्साहन नहीं दिया जाय। समिति ने छोटी, लेकिन सक्रिय सहकारी समितियों को बढ़ावा देने का सुझाव दिया है।

(vii) ५०० रुपये तक के ऋणों पर कोई जमानत नहीं ली जानी चाहिए।

(viii) सदस्य को लगाई गई पूँजी की ८ से १० गुनी तक राशि ऋण के रूप में दी जा सकती है।

1. See Report on Certain Aspects of Coop. Movement in India (1957)  
2. Third Five Year Plan, pp. 201-2



(1x) जीवन बीमा निगम द्वारा भूमि बन्धक बैंको के डिबेचर काफी मात्रा में खरीदे जाएँ ताकि इनकी उधार देने की क्षमता बढ सके ।

(x) प्रत्येक सहकारी समिति को कार्यालय के प्रबन्ध हेतु १,२०० रु० का वार्षिक अनुदान ५ वर्ष तक दिया जाए ।

उपरोक्त सुझावों पर राज्या के सहकारिता-मन्त्रिया की बैठक में जून, १९६० में विचार किया गया तथा राज्य सरकारों की सहकारिता सम्बन्धी नीति में कुछ महत्वपूर्ण परिवर्तन किए गए । प्रथम तो यह निश्चय किया गया कि गाँवों की समितियों के गठन करते समय कम-से-कम गाँवों की समिति के कार्यक्षेत्र में सम्मिलित किया जाए तथा यथाशीघ्र समिति को स्वावलम्बी बनने की प्रेरणा दी जाए । द्वितीय, यह भी निश्चय किया गया कि अधिक-से-अधिक ६० तक का योगदान राज्य द्वारा प्राथमिक कृषि साख समिति की पूँजी में किया जाय और अपनाद स्वरूप स्थिति में १०,००० रुपये तक भी दिए जा सकते हैं । लेकिन राज्य द्वारा दी गई राशि के समान ही सदस्यों को भी देना होगा ।

इसके अतिरिक्त कार्यालय के प्रबन्ध हेतु सरकार द्वारा ९०० रुपये प्रतिवर्ष के हिसाब से ३ से ५ वर्ष तक अनुदान देने का भी निश्चय किया गया । मेहता समिति की वह क्षिफारिश भी मान ली गई जिसके अनुसार ५०० रुपये तक के ऋणों के लिए भूमि गिरवी रखना आवश्यक नहीं था । यह भी तय किया गया कि ३००० व्यक्तियों या ५०० कृषक-परिवारों की बस्ती में एक समिति हो तथा मुख्य कार्यालय से कोई भी गाँव ३ ४ मील से अधिक दूरी पर नहीं हो । १९६१ में पचायतो तथा सहकारी समितिया पर एक कायशील दल ने विचार करके निम्न सुझाव प्रस्तुत किए

(अ) पचायतो का सहकारी समितियों की सदस्यता बढ़ाने एवं इस आन्दोलन को लोक-प्रिय बनाने के लिए सक्रिय सहयोग उपलब्ध होना चाहिए ।

(आ) बड़े व अनुदान सम्बन्धी कार्यों की व्याख्या पचायतो के तत्वावधान एवं निर्देशन में हो लेकिन सामान्य व्यवसाय के मामले सहकारी समितियों पर छोड़ दिए जाएँ ।

(इ) जहाँ सहकारी समितियाँ परिपक्वता की स्थिति में नहीं हैं वहाँ उनके कार्यभार का एक अंश पचायतों वहन कर ।

तृतीय पंचवर्षीय योजना काल में सहकारिता के विकास हेतु कुल ७६ करोड रुपए व्यय किए जाने का अनुमान था । इस योजना के अन्तर्गत सहकारी आन्दोलन के लिए निम्न मुख्य बातें दृष्टिगत रखी गई

(१) सामुदायिक विकास योजनाओं की सफलता हेतु पचायतों व सहकारी सस्थाओं को आगे बढ़ाना जरूरी है । (२) सहकारी सस्थाओं के विकास का मूल उद्देश्य गाँव की कृषि योजना को सफल बनाना है । (३) गाँवों में सहकारी समितियों का उद्देश्य समय पर ऋणों को साख उपलब्ध कराने के अतिरिक्त उन्हें मान दर्शन एवं अन्य प्रकार की सहायता देना भी हो ताकि शोषण जनता का अधिकतम कल्याण हो सके । (४) एक गाँव में एक सहकारी समिति हो पर यदि गाँव छोटा हो तो एक हजार सदस्यों की सहकारी सस्था बनाने के लिए अन्य गाँवों को भी समिति के क्षेत्र में शामिल किया जा सकता है । (५) जहाँ उत्पादन वृद्धि के कार्यक्रम हैं वहाँ सहकारी समिति का उत्तरदायित्व समय पर पर्याप्त साख की व्यवस्था द्वारा इन्हें सफल बनाना होना चाहिए । (६) कृषि साख व विपणन के ताल-मेल (एकीकरण) को प्रोत्साहन मिलना चाहिए । (७) सहकारी आन्दोलन को लोकप्रिय बनाने के लिए जनता में शिक्षा का प्रसार आवश्यक है ।

तृतीय योजना काल में सहकारी आन्दोलन को प्रत्येक जिला तथा विकास खंड की योजनाओं का एक आवश्यक अंग माना गया ।

तृतीय योजना काल में भी सहकारी आन्दोलन की समीक्षा हेतु कुछ महत्वपूर्ण समितियाँ एवं अध्ययन दलों की नियुक्ति की गई । इनमें से एक समिति राजस्थान विधान सभा के भूतपूर्व अध्यक्ष श्री रामनिवास मिर्धा की अध्यक्षता में बनाई गई थी । मिर्धा समिति की रिपोर्ट

१९६५ में प्राप्त हुई। इसके पूर्व दिसम्बर, १९६३ में वॉर-कृषि-साख क्षेत्र के लिए एक अध्ययन दल ने अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की थी। अध्ययन दल ने मुख्य रूप से नगरों के सहकारी बैंको तथा कर्म-चारियों की साख समितियों की समीक्षा करते हुए एक लाख या इससे अधिक जनसंख्या वाले प्रत्येक नगर में एक नागरिक सहकारी बैंक की स्थापना का सुझाव दिया। दल के मतानुसार इन बैंको का कार्य लघु उद्योगों को विभिन्न क्षेत्रों में साख प्रदान करना होता चाहिए। दल ने यह भी सुझाव दिया कि प्रत्येक सस्था में जहाँ ५० से अधिक कर्मचारी हों, एक कर्मचारी-साख समिति की स्थापना की जाय।

**मिर्धा समिति द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट की मुख्य बातें इस प्रकार थी :**

१ सहकारी आन्दोलन के मूलभूत सिद्धांत—समिति ने बताया कि सहकारी आन्दोलन के ठोस विकास हेतु ६ सिद्धान्तों का पालन होना आवश्यक है: (i) खुली सदस्यता—जिसके अनुसार व्यापारियों या साहकारों के अतिरिक्त सभी व्यक्तियों को समिति का सदस्य बनने की छूट दी जाय। (ii) प्रजातांत्रिक प्रबंध एवं नियंत्रण, (iii) पूँजी पर सीमित ब्याज दिया जाय, (iv) विपणन समिति का लाभार्थ सदस्यों द्वारा समिति को बेची गई उपज के अनुपात में बाँटा जाय, (v) सदस्यों में परस्पर सहायता की भावना का विकास हो, तथा (vi) सहकारी आन्दोलन के द्वारा सहकारिता के आदर्शों की शिक्षा का विकास हो, परन्तु सदस्यों में स्वावलम्बन की प्रवृत्ति भी बढ़नी चाहिए।

२ सहकारी आन्दोलन की कमियाँ—मिर्धा समिति के वर्तमान सहकारी आन्दोलन में निम्न दोष बताए हैं

(i) निष्क्रिय समितियाँ—मिर्धा समिति ने बताया कि देश की सहकारी समितियों में से अनेक केवल नाम-मात्र को विद्यमान हैं और जनसाधारण को उनसे कोई लाभ नहीं होता। १९६३-६४ में सहकारी साख (प्राथमिक) समितियों में से २०% तथा खादी व ग्रामोद्योग समितियों में से ३०% पूर्णतया निष्क्रिय पाई गई थी।

(ii) स्वार्थी तत्वों का अधिकार—मिर्धा समिति ने बताया कि अधिकांश सहकारी समितियों पर राज्य के आदेशों के बावजूद स्वार्थी तत्वों का अधिकार बना हुआ है। ये लोग अपने मित्रों व सम्बन्धियों को ही समितियों के माध्यम से मदद देते रहते हैं। इस प्रवृत्ति के दुष्परिणामों की चर्चा करते हुए मिर्धा समिति ने बताया कि इससे समितियों की पूँजी कुछ हाथों में रुक जाती है और ऋणों की अदायगी न होने पर भी ऋणी व्यक्तियों के विरुद्ध कोई कदम नहीं उठाए जाते। द्वितीय, इससे सहकारी आन्दोलन का लाभ जनता को न मिलकर कुछ ही लोगों को मिलता रहता है। मिर्धा समिति का अनुमान है कि १३% ग्रामीण जनता को कुल ऋणों का ६५% से अधिक प्राप्त हुआ है। समिति के आर्थिक सदस्यों को इस कारण अन्य लोगों से उधार लेना पड़ता है।

(iii) ऋणों का अनुत्पादक कार्यों के लिए उपयोग—मिर्धा समिति ने यह भी बताया कि सहकारी समितियों से प्राप्त ऋणों का उपयोग उत्पादक कार्यों के लिए न होकर अनुत्पादक कार्यों के लिए किया जाता है परन्तु इसकी रोकथाम नहीं की जाती। समिति का अनुमान है कि लगभग ३ ऋणों का उपयोग अनुत्पादक कार्यों के लिए किया जाता है।

(iv) दोषपूर्ण कार्य-प्रणाली—मिर्धा समिति की रिपोर्ट में यह भी बताया गया कि सहकारी संस्थाओं की कार्य-प्रणाली दोषपूर्ण है और यही कारण है कि सहकारी आन्दोलन भारतीय जन-जीवन का आवश्यक अंग नहीं बन सका है।

३. मिर्धा समिति के सुझाव—मिर्धा समिति ने सहकारी आन्दोलन की सफलता के लिए निम्न सुझाव दिए :

(१) सदस्यता पर प्रतिबन्ध—सहकारी संस्थाओं में केवल उन व्यक्तियों को प्रवेश दिया जाय जिन्हें वास्तव में सहायता की आवश्यकता है। उदाहरण के लिए साहकारों को साख समितियों का, व्यापारियों को विपणन समितियों का तथा मकान मालिकों को भवन निर्माण समितियों का सदस्य बनाना वाछनीय नहीं है। लेकिन प्रत्येक जिले में एक समिति हो जो सदस्यता सम्बन्धी शिकायतों का निराकरण कर सके।

(३) गुणात्मक पक्ष पर बल—समिति ने स्पष्टतः चेतावनी देते हुए कहा कि सहकारी आन्दोलन का गुणात्मक पक्ष दृढ़ होना चाहिए। समितियों की सख्या में वृद्धि करना ही इस आन्दोलन की सफलता का द्योतक नहीं है। वस्तुतः अस्थिर (स्केलेटम) को रेशमी वस्त्र पहनाने की अपेक्षा उसे निकालकर फेंकना अधिक उपयुक्त है। मिथा समिति ने इस आन्दोलन की जनजीवन हेतु उपार्देयता बढ़ाने पर बल दिया।

(३) अकेक्षण—बकाया ऋणों की बमुली, ऋणों के वितरण और समितियों के सामान्य प्रशासन में विद्यमान अनियमितताओं को रोकने के लिए अकेक्षण व्यवस्था निष्पक्ष एवं दृढतर होना आवश्यक है। प्रबन्धकों या उनके सम्बन्धियों द्वारा लिए गए ऋणों का पूरा विवरण अकेक्षकों को दिया जाय।

(४) जाँच व्यवस्था—ऋणों के प्रयोजन एवं वास्तविक उपयोग को जाँच के लिए निरीक्षकों की दृढता एवं निष्ठापूर्वक कार्य करने के आदेश दिए जाएँ।

(५) एकाधिकार का उन्मूलन—केन्द्रीय सहकारी मध्य समितियों के पदाधिकारियों के चुनावों के समय अपने प्रतिनिधियों को भेजे ताकि स्वार्थी तत्व प्रबन्ध समिति पर एकाधिकार न कर पाएँ।

(६) सरकारी दम्तक्षेप न्यूनतम—सहकारी आन्दोलन की लोकप्रियता बढ़ाने के लिए राज्य वर्तमान सहायता को जारी रखने पर यथासम्भव समितियों के कार्यों में हस्तक्षेप न करे। परन्तु समितियों की स्वायत्तता एवं स्वावलम्बन हनु राज्य की ओर से शैक्षणिक कार्यक्रम प्रारम्भ किए जाएँ। इन कार्यक्रमों की व्यवस्था राष्ट्रीय सहकारी मध्य व राज्य सहकारी मध्यों के तत्वावधान में की जाय परन्तु सहकारी समितियों को चाहिए कि वे अपने लाभ का एक अंश इन कार्यक्रमों के लिए दें।

(७) सहकारिता की शिक्षा पर बल—सदस्यों को सहकारिता की शिक्षा देने के लिए राष्ट्रव्यापी कार्यक्रम बनाया जाय जिसमें प्रौढ शिक्षा भी शामिल हो। इन दोनों कार्यक्रमों में राज्य के सक्रिय सहयोग की भी आवश्यकता होगी।

### प्रथम तीन पंचवर्षीय योजनाओं में सहकारिता का विकास

तीन पंचवर्षीय योजनाओं की अवधि में सहकारी आन्दोलन में अनेक कमियों व कठिनाइयों के बावजूद पर्याप्त प्रगति हुई। निम्न तालिका इस तथ्य की पुष्टि करती है

#### तीन योजनाओं में सहकारी आन्दोलन की प्रगति

	१९५०-५१	१९६०-६१	१९६४-६५
कुल समितियाँ (प्राथमिक)			
(लाख में)	१८०	३३०	३७०
सदस्य सख्या (लाख में)	१३७	३४२	५१०
कार्यशील पूँजी (करोड़ रुपए)	२७६	१३१२	२४००
प्रभावित गाँव (प्रतिशत में)	२५	७५	८५
प्रभावित ग्रामीण जनसख्या (प्रतिशत में)	७५	२४	३३

इस प्रकार १९५१ व १९६५ के बीच सहकारी समितियों की सख्या दुगुनी से अधिक हुई है, पर कार्यशील पूँजी ८ गुनी हो गई है।

तृतीय पंचवर्षीय योजना काल में सहकारिता के विकास पर ७५५ करोड़ रुपए व्यय किए गए। १९६६-६७, १९६७-६८ तथा १९६८-६९ में क्रमशः ३३५ करोड़ रुपए, ३६३ करोड़ रुपए तथा ३४ करोड़ रुपए इस मद पर व्यय किए गए थे।

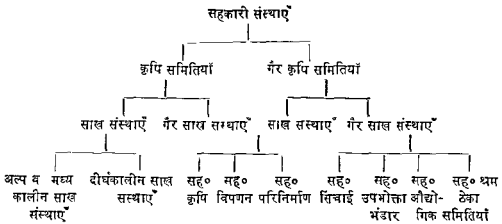
#### चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में सहकारी आन्दोलन

चौथी पंचवर्षीय योजना के अन्त तक देश के सभी गाँवों तथा तीन-चौथाई जनसख्या

को सहकारिता के क्षेत्र में लाने का लक्ष्य रखा गया है। इस योजनाकाल में कुल मिलाकर १५१४ करोड़ रुपए सहकारिता के प्रसार हेतु खर्च किये जायेंगे। सहकारिता के विभिन्न क्षेत्रों (साख, भवन निर्माण, विपणन, सहकारी खेती, सहकारी भंडार-व्यवस्था, उपकरणों की व्यवस्था, उपभोक्ता-पूति एवं औद्योगिक समितियाँ) में पर्याप्त विस्तार के कार्यक्रम बनाए गए हैं जिन सबका वर्णन प्रस्तुत किया गया है।

### भारत में सहकारी आन्दोलन की रचना-प्रणाली

आज से ५० वर्ष पूर्व सामान्य रूप से सहकारी आन्दोलन के अन्तर्गत केवल कृषि साख की व्यवस्था को ही शामिल किया जाता था। परन्तु आज सहकारिता का क्षेत्र बहुमुखी हो गया है। नीचे दिए गए चार्ट से भारत के सहकारी आन्दोलन की रूपरेखा का पता लगता है।



कृषि समितियाँ सामान्यतः कृषि के विकास हेतु और गैर कृषि समितियाँ कुटीर या लघु उद्योगों, भवन निर्माण, मत्स्य पालन उपभोक्ता भंडारों के लिए बनाई जाती हैं।

प्रशासनिक दृष्टिकोण से भी सहकारी संस्थाओं की रूपरेखा को समझा जाता है। इनमें केन्द्रीय व प्राथमिक संस्थाओं का अन्तर होता है। केन्द्रीय संस्थाओं में राष्ट्रीय, प्रान्तीय तथा जिला स्तरों पर बनाई गई संस्थाएँ होती हैं जबकि गाँवों में या उपजिलों में प्राथमिक समितियाँ बनाई जाती हैं। वस्तुतः जनसाधारण का प्रत्यक्ष सम्बन्ध प्राथमिक संस्थाओं से होता है, तथा ये संस्थाएँ फिर सम्बन्धित केन्द्रीय संस्था में सहायता प्राप्त करती हैं। अब हम पहले सहकारी साख संस्थाओं का वर्णन प्रस्तुत करेंगे। अगले अध्याय में हम गैर साख संस्थाओं की समीक्षा करेंगे।

### सहकारी कृषि संस्थाएँ—साख<sup>1</sup>

#### (I) अल्प व मध्यकालीन साख :

हम यह पहले ही स्पष्ट कर चुके हैं कि पिछले १६-१७ वर्षों में सहकारी साख-व्यवस्था में काफी सुधार हुआ है। जहाँ १९५१-५२ में प्राथमिक सहकारी साख समितियों ने कुल कृषि साख (७५० करोड़ रुपए) का केवल ३.१०% अंश प्रदान किया था, दस वर्ष में कृषकों की साख सम्बन्धी जरूरतों (१०३४ करोड़ रुपए) का २५.८% इनके द्वारा पूरा किया जाने लगा। १८६६-६७ में इन समितियों ने अनुमानत ३६५ करोड़ रुपए कृषकों को दिए। लेकिन सहकारी साख के क्षेत्र में प्राथमिक समितियों के अतिरिक्त अन्य केन्द्रीय (प्रान्तीय तथा जिला स्तरीय) संस्थाएँ भी होती हैं। पिछले १६ वर्षों में प्राथमिक समितियों ने जो प्रगति की है वह इसीलिए सम्भव हो सकी थी कि उच्च स्तरीय सहकारी संस्थाओं का भी इन अवधि में पर्याप्त विस्तार हुआ है। हम अब कृषि साख के क्षेत्र में सतत विभिन्न संस्थाओं का विस्तार से अध्ययन करेंगे।

1. Based on the Statistical Statements Relating to the Co-operative Movement in India Part I—Credit Societies (R. B. I—November, 1968)

तत्पश्चात् यह देखने का प्रयास किया जाएगा कि सहकारी साख की यह प्रगति किम सीमा तक वास्तविक एवं सतोपप्रद है।

(i) राज्य सहकारी बैंक—ये शीर्ष बैंक भी कहलाते हैं। सामान्य रूप से प्रत्येक राज्य में एक शीर्ष बैंक की स्थापना की जाती है। शीर्ष बैंको के तीन मुख्य कार्य होते हैं—(१) जिला स्तर पर स्थापित केन्द्रीय सहकारी बैंको को सहायता करना, (२) राज्य विशेष के सहकारी आन्दोलन एवं रिजर्व बैंक के बीच ताल-मेल बँटाना, एवं (३) राज्य में सहकारी साख से सम्बद्ध समस्याओं पर विचार-विमर्श हेतु सार्वजनिक मंच प्रदान करना। शीर्ष बैंको की सख्या जून, १९५२ के अन्त में १६ थी जो जून १९६७ के अन्त तक बढ़कर २५ हो गई। १९६७ में शाखाओं सहित इनकी सख्या १४१ थी। इसी प्रकार उक्त अवधि में कार्यशील पूँजी व बकाया ऋणों की राशि क्रमशः ३६ करोड़ ७२ लाख रुपए व २० करोड़ रुपए से बढ़कर क्रमशः ४०३ करोड़ रुपए एवं ३२५ करोड़ रुपए हो गई।

लेकिन जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है, ये बैंक व्यक्तियों को सहायता नहीं देते और न ही इनका प्राथमिक समितियों से प्रत्यक्ष सम्बन्ध रहता है। इसके विपरीत शीर्ष बैंक जिला-स्तरीय केन्द्रीय सहकारी बैंको को सहायता देते हैं जो नीचे के स्तर की सस्थाओं (प्राथमिक) के माध्यम से काश्तकार को ऋण देते हैं।

(ii) केन्द्रीय सहकारी बैंक—ये बैंक जिला स्तर पर बनाए जाते हैं परन्तु कृषको की सहायताार्थ उप जिलों में इनकी शाखाएँ भी खोली जा सकती हैं। पिछले कुछ वर्षों में यद्यपि केन्द्रीय सहकारी बैंको की संख्या में कमी हुई है, फिर भी इनकी वित्तीय स्थिति एवं कृषि हेतु दी जाने वाली साख में काफी सुधार हुआ है। जून, १९५१ व जून १९६७ के बीच इनकी सख्या ५०९ से घटकर ३४६ रह गई लेकिन कार्यशील पूँजी व बकाया ऋणों की राशि क्रमशः ६० करोड़ रुपए व १०६ करोड़ रुपए से बढ़कर ६३८ करोड़ रुपए व ४९९ करोड़ रुपए हो गई।

उच्च स्तरीय सस्थाओं का सरकार अथवा रिजर्व बैंक पर इतना अधिक निर्भर रहना सर्वथा अनुचित है।

(iii) प्राथमिक सहकारी साख समितियाँ—सहकारी साख आन्दोलन के पिरामिडीय ढाँचे में शीर्ष बैंक केन्द्रीय सहकारी बैंक व प्राथमिक समितियों का समावेश होता है। यदि प्राथमिक समितियों को ही सहकारी आन्दोलन का आधार मान लिया जाय तो भी अनुचित नहीं होगा क्योंकि ये समितियाँ ही प्रत्यक्ष कृषक की सहायता करती हैं।

पिछले १५-१६ वर्षों में सहकारी साख समितियों का कृषि क्षेत्र में योगदान काफी बढ़ा है यह हम ऊपर बता चुके हैं। १९५०-५१ व १९६६-६७ के बीच हुई प्राथमिक साख समितियों की प्रगति निम्न तालिका में स्पष्ट होती है

	(३० जून को)		
	१९५०-५१	१९६०-६१	१९६६-६७
समितियों की संख्या (लाख)	१०४	२१२	१७८
सदस्यों की संख्या (लाख)	४४	१७०	२६७
अल्पकालीन व मध्यकालीन ऋण (करोड़ रुपए)	२३	२०३	३६५
जेयर पूँजी (करोड़ रुपए)	९	५८	१२८६

१९६४ के बाद से प्राथमिक कृषि सहकारी साख समितियों की संख्या में कमी हो रही है परन्तु कार्यशील व जेयर पूँजी में तथा सदस्यों की संख्या में वृद्धि हो रही है। इसका कारण यह बताया जाता है कि अब निष्क्रिय समितियों को समाप्त करके सहकारी साख का सगठन अधिक ठोस रूप में किया जा रहा है।

तृतीय योजना के अन्त तक प्राथमिक समितियों द्वारा दी जाने वाली राशि को ४०० करोड़ रुपए तक बढ़ाने का विचार किया गया था परन्तु वास्तविक साख की मात्रा ३४५ करोड़

रूप तक ही पहुँच सकी। चौथी योजना की समाप्ति तक देश के सभी गाँवों को सहकारी कृषि साख समितियों के अन्तर्गत लाया जाएगा और वार्षिक अल्पकालीन व मध्यकालीन साख की राशि ७५० करोड़ रूपए तक बढ़ाई जाएगी।

१९५१ व १९६७ के बीच प्राथमिक सहकारी (कृषि साख) समितियों की सफलताएँ :

(१) १९५१ व १९६७ के बीच प्राथमिक सहकारी साख समितियों द्वारा प्रभावित गाँवों का समूचे देश के गाँवों में अनुपात ३५% से बढ़कर ९०% हो गया है। प्रभावित ग्रामीण जनसंख्या का अनुपात इस अवधि में ७५ से बढ़कर ३०% हो गया है।

(२) इस अवधि में प्राथमिक कृषि साख समितियों की शेयर पूँजी ९ एकड़ रूपए अनुमानित से बढ़कर १२८.६ करोड़ रूपए हो गई। कार्यशील पूँजी की राशि ४५ करोड़ रूपए से बढ़कर ६२५.२ करोड़ रूपए हो गई।

(३) १९५१-६७ के बीच वार्षिक साख की मात्रा २३ करोड़ रूपए से बढ़कर ३६५ करोड़ रूपए तथा बकाया ऋणों की राशि ८.५ करोड़ रूपए से बढ़कर ४७८ करोड़ रूपए हो गई।

(४) कृषकों की कुल साख सम्बन्धी जटिलताओं की पूर्ति में सहकारी समितियों का योगदान ३.१% से बढ़कर लगभग ३०% हो गया।

(५) प्रति समिति मदस्यता ४५ से बढ़कर १४९ शेयर-पूँजी १ हजार से बढ़कर ७ हजार तथा कार्यशील पूँजी ५.४ हजार से बढ़कर ३५.१ हजार हो गई।

(६) प्रति ऋणों सदस्य वार्षिक ऋण की राशि अनुमानतः १४२ रूपए से बढ़कर ३४४ रूपए हो गई।

इसके बावजूद यह कहना उचित नहीं होगा कि सहकारी (अल्पकालीन व मध्यकालीन) कृषि साख आन्दोलन की प्रगति ठोस आधार पर हुई है। इसकी आलोचनात्मक समीक्षा करने से पूर्व हम दीर्घकालीन कृषि (सहकारी) साख व्यवस्था का विश्लेषण करना चाहेंगे। भारत में यह व्यवस्था भूमि विकास बैंकों द्वारा की जाती है। भूमि विकास बैंक भी गीर्ष तथा प्राथमिक स्तर पर गठित किए जाने हैं।

## (II) दीर्घकालीन सहकारी साख व्यवस्था :

भारत में दीर्घकालीन कृषि साख की व्यवस्था भूमि विकास (वधक) बैंकों द्वारा होती है। इनका विस्तृत वर्णन नीचे किया गया है।

**भूमि विकास बैंक**—इस प्रकार के बैंकों का उद्देश्य कृषि प्रणाली में स्थायी सुधार हेतु दीर्घकालीन साख प्रदान करना है। यद्यपि इस प्रकार के बैंकों का प्रारम्भ १९२९ में मद्रास में हो गया था, पर स्वतन्त्रता प्राप्ति तक इन दिशा में कोई उल्लेखनीय प्रगति नहीं हो सकी।

भूमि विकास (वधक) बैंक दो भागों में बाँटे जा सकते हैं—प्रथम केन्द्रीय बैंक व द्वितीय प्राथमिक बैंक। शासक का प्रत्यक्ष सम्बन्ध प्राथमिक बैंकों से ही होता है।

**केन्द्रीय भूमि विकास बैंक**—इन्हे कृषि-दीर्घकालीन साख-व्यवस्था की धुरी कहा जाता है। १९५१-५२ व १९६६-६७ के बीच केन्द्रीय भूमि विकास बैंकों की संख्या ६ से बढ़कर २९ हो गई। १९६७ में सभी कार्यालयों की संख्या (शाखाओं सहित) ३९७ थी।

प्रथम पंचवर्षीय योजना काल में केन्द्रीय भूमि विकास बैंकों द्वारा दिए गए ऋणों की शेष (outstanding) राशि ७ करोड़ रूपए से बढ़कर १७ करोड़ रूपए हो गई। द्वितीय योजना व तृतीय योजना के अन्त में यह (शेष) राशि क्रमशः ३७ करोड़ रूपए व १६५ करोड़ रूपए थी। ३० जून, १९६७ को केन्द्रीय बैंकों द्वारा प्रदत्त ऋणों की बकाया राशि २०७.४ करोड़ रूपए हो गई।

1. Also See Economic Times, January 14, 1966 and article by Shri Udaithan Singhji entitled "Long Term Credit through Land Development Banks" (Indian Co-operative Review—January, 1967)

तीन योजनाओं की अवधि में इन बैंकों द्वारा दी जाने वाली वार्षिक साख भी काफी बढ़ी है। १९५०-५१ में १४ करोड़ रुपए दीर्घकालीन ऋणों के रूप में दिये गये, पर १९६६-६७ तक यह राशि ५९ करोड़ रुपए तक पहुँच गई।<sup>1</sup>

केन्द्रीय भूमि विकास बैंक वित्तीय साधनों के लिए डेयर पूँजी की अपेक्षा ऋण पत्र जारी करते हैं। ये ऋण-पत्र दो प्रकार के होते हैं—साधारण ऋण-पत्र जिन्हें राज्य सरकारें, स्टेट बैंक व रिजर्व बैंक आदि खरीदते हैं जब कि दूसरे प्रकार के ऋण-पत्र ग्रामीण ऋण-पत्र कहलाते हैं जिन्हें ग्रामीण जनता की बेचा जाता है।

केन्द्रीय भूमि विकास बैंको द्वारा कुल चुकाई गई पूँजी जून, १९५२ के अन्त में ४२ करोड़ रुपए के लगभग थी, जो जून, १९६७ तक १९ करोड़ रुपए तक पहुँच गई। ३० जून, १९६७ को केन्द्रीय भूमि विकास बैंको की कार्यशील पूँजी २६३६ करोड़ रुपए थी जिसमें से ऋण-पत्रों की कुल राशि २३२० करोड़ रुपए थी। यह उल्लेखनीय है कि ३० जून, १९५२ को कार्यशील पूँजी की राशि केवल १० करोड़ रुपए थी।

चौथी पंचवर्षीय योजना काल में भूमि विकास बैंक ३०० से ४०० करोड़ रुपए की दीर्घकालीन साख प्रदान करेंगे और इसलिए इस अवधि में २७५ करोड़ रुपए के ऋण-पत्र केन्द्रीय व प्राथमिक बैंको द्वारा मिलाकर जारी किए जाएंगे।

**प्राथमिक भूमि विकास बैंक**—ये बैंक प्रत्यक्षत ऋणों के सम्पर्क में रहते हैं तथा भूमि-पुनर्गृहण, पंपिंग सेंट, विद्युत्तीकरण एवं भारी कृषि यंत्रों की खरीद के लिए ऋणों की व्यवस्था करते हैं। सामान्यतः केन्द्रीय भूमि विकास बैंको द्वारा काश्तकारों को इन्हीं के माध्यम से ऋण दिये जाते हैं। जून, १९५२ व जून, १९६७ के बीच इन बैंको की संख्या २८९ से बढ़कर ७०७ हो गई। इन बैंको की कार्यशील पूँजी ७६ करोड़ रुपए से बढ़कर १७३६ करोड़ रुपए तथा प्रदत्त ऋणों की राशि (१९५१-५२) में २५ करोड़ रुपए से बढ़कर ४०८ करोड़ रुपए (१९६६-६७) में हो गई। बकाया ऋणों की राशि इस अवधि में ७ करोड़ रुपए से बढ़कर १५४७ करोड़ रुपए हो गई।

### भूमि विकास बैंको की समस्याएँ

यद्यपि उपरोक्त विवरण से केन्द्रीय तथा प्राथमिक भूमि विकास बैंको की द्रुत प्रगति का आभास होता है तथापि इन बैंको के समक्ष कुछ महत्वपूर्ण समस्याएँ हैं जिनका तुरन्त निराकरण होना चाहिए।

(१) प्राथमिक भूमि विकास बैंको का विकास केवल कुछ ही राज्यों में सतोपप्रद ढंग से हुआ है। मँसूर, आंध्र प्रदेश व मद्रास में दो तिहाई प्राथमिक बैंक केन्द्रित हैं। अन्य राज्यों में इनकी प्रगति न हो सकने का कारण वित्तीय अभाव तथा काश्तकारों की सामान्य अनभिज्ञता है।

(२) केन्द्रीय भूमि विकास बैंको के समक्ष भी वित्तीय समस्या है। चूँकि इन बैंको को प्राप्त होने वाले ऋण "मुक्त साख" (Clean Credit) के अन्तर्गत आते हैं, रिजर्व बैंक द्वारा अनुमोचित बैंको पर लगाई जाने वाली पार्वान्दियाँ विकास बैंको पर भी लागू होती हैं।

(३) बहुत से ऋणों के पास भू-स्वामित्व के रिकॉर्ड नहीं हैं या अधूरे हैं जिसके कारण भूमि विकास बैंको को दीर्घकालीन ऋण देने में कठिनाई होती है। ये बैंक बिना उचित सुरक्षा (जमानत) के कोई ऋण नहीं दे सकते।

(४) भूमि बंधक बैंको की प्रशासन व्यवस्था सारे देश में एक-सी नहीं है। गुजरात व उत्तर प्रदेश में केन्द्रीय भूमि विकास बैंको की शाखाएँ दीर्घ कालीन ऋण देती हैं जब कि अन्य राज्यों में केन्द्रीय तथा प्राथमिक विकास बैंको का गठन अलग-अलग किया जाता है।

**अन्य अधिकोप :**

अन्य अधिकोप सहाकारिता के आधार पर कृषि साख की व्यवस्था करने के हेतु गठित

किए जाते हैं। इनका प्रचलन विशेषरूप से उड़ीसा आन्ध्रप्रदेश व महाराष्ट्र के गाँवों में है। अन्न अधिकोप (ग्रैन बैंक) अनाज के रूप में साख प्रदान करते हैं और इनकी जमा भी इसी रूप में होती है। साख के रूप में ये बैंक बीज आदि देते हैं परन्तु अन्न अधिकोपो की संख्या भारत में तेजी से कम हो रही है। जून, १९६६ व जून, १९६७ के बीच इनकी संख्या ३६०९ से घटकर २३६७ रह गई। ३० जून, १९६७ को उड़ीसा में ९७४, आन्ध्रप्रदेश में ३७४, पश्चिमी बंगाल में ४३६ व महाराष्ट्र में ३५४ अन्न अधिकोप थे। इनके अलावा विभिन्न राज्यों में ४,४८० अन्न अधिकोप निष्क्रिय थे। इस समय इनके वकाया ऋणों की राशि ३८ करोड़ (२१ करोड़ रुपये जिस के रूप में) रुपए तथा कार्यशील पूँजी ४७ करोड़ रुपए थी। १९६६-६७ में अन्न अधिकोपो ने लगभग २ करोड़ रुपए के ऋण दिये जिसमें से ९ करोड़ रुपए तगद रूप में व शेष अनाज के रूप में दिए गए। कुल राशि (२ करोड़ रुपए) का ७५% केवल उड़ीसा में दिया गया।

### भारत में सहकारी (कृषि) साख आन्दोलन की आलोचनात्मक समीक्षा

अब तक प्रस्तुत विवरण यह संकेत देता है कि पिछले दो दशकों में सहकारी कृषि साख संस्थाओं ने बहुत अधिक प्रगति की है। आज सहकारिता के अन्ध-भक्त तो यहाँ तक दावा करने लगे हैं कि इसके माध्यम से भारतीय कृषक की सभी समस्याओं का समाधान किया जा सकता है। लेकिन निर्धा समिति, योजना आयोग की कार्यक्रम मूल्यांकन संगठन की जाँच तथा शोधकर्ताओं के लेखों से यह स्पष्ट हो गया है कि सहकारी कृषि साख आन्दोलन ठोस आधार पर विकास नहीं कर रहा है तथा लक्ष्यों को पूरा करने के नाम पर निष्क्रिय एवं दिवालिया संस्थाओं का गठन करके उनके माध्यम से करोड़ों रुपए बर्बाद किए जा रहे हैं। निम्नलिखित दृष्टि से देखने पर वर्तमान सहकारी कृषि साख आन्दोलन में हमें निम्न दोष दिखाई देते हैं :

(१) सहकारी कृषि साख संस्थाओं की कार्यशील पूँजी में उनके निजी कोषों का अनुपात बहुत कम है। १९६६-६७ के अन्त में शीर्ष बैंकों की कार्यशील पूँजी में निजी कोषों (चुकाई गई पूँजी एवं सुरक्षित कोष) का अनुपात १७% था। लगभग इतना ही अनुपात केन्द्रीय सहकारी बैंकों के सन्दर्भ में भी था। प्राथमिक साख समितियों में निजी कोष कार्यशील पूँजी में २६.७% थे। लेकिन भूमि विकास बैंकों में कार्यशील पूँजी का ९% से भी कम निजी कोषों के रूप में था। इस प्रकार ये संस्थाएँ स्वयं के साधन बढ़ाने की अपेक्षा अन्य संस्थाओं व सरकार पर अधिक निर्भर हैं।

(२) प्राथमिक साख समितियों द्वारा दिए जाने वाले ऋण का अधिकांश भाग (लगभग ४४-४५%) महाराष्ट्र, गुजरात, उत्तर प्रदेश व पंजाब को प्राप्त होता है। अन्य शब्दों में सहकारी साख आन्दोलन कुछ राज्यों में ही केन्द्रित है और अन्य राज्यों में अथक प्रयासों के बावजूद सहकारी ऋणों का पर्याप्त लाभ कृषकों को नहीं मिलता।

इसकी पुष्टि इसी बात से होती है कि प्रति ऋणी सदस्य अल्प व मध्यकालीन साख का औसत १९६६-६७ में महाराष्ट्र में ५०० रुपए व गुजरात में ७४७ रुपए था, जबकि जम्मू व कश्मीर में १०० रुपए, उत्तर प्रदेश में २६५, राजस्थान में २२४ रुपए तथा बिहार में २०६ रुपए था। यह उल्लेखनीय है कि इस वर्ष अखिल भारतीय प्रति ऋणी सदस्य साख का अनुपात ३४४ रुपए था।<sup>१</sup>

(३) प्राथमिक साख समितियों में सक्रिय (ऋणदात्री) समितियों का कुल समितियों में अनुपात निरन्तर घट रहा है। १९६५-६६ व १९६६-६७ के बीच यह अनुपात ७९% से घटकर ७४% रह गया। इसी प्रकार कुल सदस्यों में ऋण लेने वाले सदस्यों का अनुपात १९६३-६४ व १९६६-६७ के बीच ४३% से घटकर ४०% रह गया।

यदि विभिन्न राज्य राज्यों की स्थिति को देखा जाय तो १९६६-६७ में आसाम की केवल २५% प्राथमिक समितियाँ कार्यशील थीं। जम्मू व कश्मीर तथा पश्चिमी बंगाल में ऋण न



दे सकने वाली सहकारी समितियों का अनुपात क्रमशः ४२% व ४५% था। दूसरी ओर मध्य प्रदेश, पंजाब, गुजरात व महाराष्ट्र में ९०% से अधिक समितियाँ कृषकों को ऋण देती हैं।

आसाम से ऐसे सदस्यों का अनुपात १९६६-६७ में केवल १९% था जिन्होंने सहकारी समितियों से उस वर्ष ऋण लिया था। उत्तर प्रदेश, राजस्थान, मद्रास, उड़ीसा, केरल, पंजाब, व जम्मू तथा कश्मीर में यह अनुपात ४०% से कम था। लेकिन पंजाब व मध्य प्रदेश में ६०% से अधिक सदस्यों ने सहकारी समितियों से साख प्राप्त की। यह उल्लेखनीय है कि गुजरात, महाराष्ट्र, उत्तर प्रदेश व मद्रास में सक्रिय सदस्यों का यह अनुपात तेजी से घट रहा है।

इसका यह अर्थ है कि प्राथमिक सहकारी समिति के अधिकांश सदस्य साख प्राप्त के लिए साहूकारों या अन्य स्रोतों पर निर्भर रहने लगे हैं।

(४) अवधिपार ऋण—अवधिपार ऋण सम्भवतः भारतीय सहकारी कृषि साख आन्दोलन का एक अवसर है। हमें यह डर है कि कहीं बढ़ते हुए अवधिपार ऋण कुछ ही वर्षों में इस आन्दोलन को समाप्त नहीं कर दें। १९६६-६७ के अन्त में कुल बकाया ऋणों में अवधिपार ऋणों का अनुपात ३३% था जबकि जून, १९६४ के अन्त में यह अनुपात २२% था। आसाम में तो बकाया ऋणों में ६३% अवधिपार पाए गए थे। यह भी आश्चर्य की बात है कि मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मद्रास, गुजरात, पश्चिमी बंगाल, उड़ीसा व उत्तर प्रदेश में प्राथमिक सहकारी समितियों के शेष ऋणों में अवधिपार ऋणों का अनुपात तेजी से बढ़ता जा रहा है। इस दृष्टि से पंजाब, आसाम, राजस्थान व दिल्ली में काफी गुंथार हो रहा है।

अवधिपार ऋणों का एक और भी पक्ष है जिससे समस्या की गम्भीरता स्पष्ट हो जाती है। १९६४ तक प्राथमिक समितियों के निजी कोषों का दो तिहाई भाग अवधिपार ऋणों के रूप में था, परन्तु १९६७ तक यह अनुपात बढ़कर ९७% हो गया। आश्चर्य की बात तो यह है कि आसाम में समितियों के निजी कोषों से दुगुनी राशि अवधिपार ऋणों के रूप में थी। मध्य प्रदेश में अवधिपार ऋणों की राशि निजी कोषों (पूँजी व रिजर्व कोष) से ६२%, उड़ीसा में ३१%, जम्मू व कश्मीर में ५०%, राजस्थान व आन्ध्र प्रदेश में २३%, महाराष्ट्र व मसूर में ३% व पश्चिमी बंगाल में २०% से अधिक थी। बिहार, मद्रास व उत्तर प्रदेश में भी ८५% से अधिक निजी कोष अवधिपार ऋणों के रूप में उलझे हुए हैं। इसका यह अर्थ हुआ कि प्राथमिक समितियों के अपने कोष ही अवधिपार ऋणों के रूप में श्रटके हुए नहीं हैं, अपितु अन्य स्रोतों से लिए गए कोष भी इस रूप में फँसा दिए गए हैं। यदि यही स्थिति रही और अवधिपार ऋणों की राशि बढ़ती रही तो आन्दोलन को सुव्यवस्थित रखने के लिए बड़े ऑपरेशन (Major Operation) के अलावा कोई उपाय नहीं रह जायगा।

(५) सहकारी साख का लाभ केवल बड़े कृषकों को मिल पाता है। उदाहरण के लिए १९६१-६२ में कुल सहकारी ऋणों का ५५% उन परिवारों को दिया गया जिनके पास ११ हजार रुपए से अधिक की सम्पत्ति थी। कुल सदस्यों में इनका अनुपात १२.३% था। दूसरी ओर ५३% सदस्यों को जो ऋण मिला उसका कुल साख में अनुपात ११% था। इनके पास ५०० रुपए से कम मूल्य की सम्पत्ति थी।

(६) सहकारी ऋणों के उपयोग पर समितियाँ का कोई अकुश नहीं है। योजना आयोग के कार्यक्रम मूल्यांकन सगठन की रिपोर्ट में बताया गया कि सहकारी ऋणों का लगभग चौथाई भाग उन कार्यों पर खर्च नहीं किया जाता जिनके लिए वे ऋण दिए जाते हैं। शोधकर्तवियों ने भी समय-समय पर यह सिद्ध करने का प्रयास किया है कि ऋणों का उपयोग उत्पादक कार्यों में कम तथा अनुत्पादक कार्यों में अधिक होता है।<sup>1</sup>

(७) १९६५ से देश के विभिन्न राज्यों में फसली ऋण की जो व्यवस्था लागू की गई है

1 लेखक ने अपनी शोध एवं क्षेत्रीय अध्ययन के पश्चात् यह निष्कर्ष दिया है। See Paper "Working of Farm Co-operatives—A Case Study" presented to the Second Rajasthan Economic Conference, 1968

उसमें काश्तकार को अपनी हैसियत तथा प्रस्तावित फल-योजना सहकारी समिति को देनी होती है। अशिक्षित होने के कारण वह स्वयं ऐसा नहीं कर पाता और फलस्वरूप फसल के लिए उसे कितनी साख की जरूरत है इसका अनुमान सही रूप में नहीं लगाया जाता।

(६) राजनीति का प्रवेश—सहकारी साख आन्दोलन राजनीति का रंगमंच बन गया प्रतीत होता है। बहुधा पदाधिकारियों से चुनाव के दौरान राजनीति खुलकर सामने आ जाती है। मिर्धा समिति तथा कार्यक्रम मूल्यांकन संगठन की रिपोर्टों से इस तथ्य की पुष्टि हो चुकी है।

इन सभी दोषों का समुचित रूप से तुरन्त निदान होना चाहिए। कृषि साख हमारे सहकारी आन्दोलन का सबसे बड़ा पक्ष है और इसकी सुचारु रूप से प्रगति हुए बिना सहकारी आन्दोलन की प्रगति भी ठोस आधार पर नहीं हो सकेगी।

### सहकारी (गैर कृषि) साख आन्दोलन

चूंकि कृषि भारतीय अर्थव्यवस्था का प्राण है इसलिए सहकारी कृषि साख आन्दोलन भी यहाँ सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण है। गैर कृषि क्षेत्रों में साख संस्थाओं की स्थिति आज भी गौण है। इसका कारण यह है कि शहरी में साधारणतया साख व्यवस्था बैंकों के माध्यम से होती रही है और इसीलिए सहकारी साख संस्थाओं की वहाँ अधिक जरूरत अनुभव नहीं की जाती। फिर भी स्वतन्त्रता के पश्चात् गैर कृषि क्षेत्रों में सहकारी संस्थाओं की स्थापना की गई है।

३० जून १९६७ को देश भर में २९ औद्योगिक (गैर) बैंक मौजूद थे। इनके अलावा प्राथमिक स्तर पर (कर्मचारियों व अन्य गैर-कर्मचारियों व अन्य गैर कृषकों की प्राथमिक संस्थाएँ) इस समय १३,६१६ समितियाँ थीं। औद्योगिक बैंकों की सदस्य संख्या १६,६१६ समितियाँ थीं। औद्योगिक बैंकों की सदस्य संख्या २१,६२५ व प्राथमिक समितियों की सदस्य संख्या ७४.९ हजार थी। इनके अलावा शीप स्तर पर तीन बैंक और कार्य कर रहे थे। १९५१ में शीप स्तर पर गैर कृषि-साख संस्थाओं की संख्या ४ थी जबकि प्राथमिक समितियों की संख्या ७,८१० थी।

१९६६-६७ में प्राथमिक समितियों ने कुल मिलाकर २५६ करोड़ रुपए के ऋण दिए। इस वर्ष के अन्त में इनकी कार्यशील पूँजी ३.५ करोड़ रुपए तथा निक्षेप की राशि १९४ करोड़ रुपए थी। १९६६-६७ तक प्राथमिक गैर कृषि साख समितियों में १,२४१ समितियों का पंजीकरण रिजर्व बैंक अधिनियम के अन्तर्गत प्राथमिक सहकारी बैंकों के रूप में किया गया था।

प्राथमिक गैर कृषि साख समितियों में से २,३७९ महाराष्ट्र में १,२६४ मंसूर में, १,१८७ मद्रास में, १,१३१ गुजरात में, १,०२६ आन्ध्र प्रदेश में व ११३६ पंजाब में थीं। इस प्रकार कुल समितियों में ६०% इन्हीं राज्यों में केन्द्रित थीं। १९६६-६७ में दिए गए कुल २५६ करोड़ रुपयों के ऋणों में से ३२.६% महाराष्ट्र में, १७% पश्चिमी बंगाल में, १४% मद्रास में तथा १२.५% गुजरात में दिए गए। इस प्रकार गैर कृषि साख आन्दोलन भी कुछ ही राज्यों तक केन्द्रित है। परन्तु साथ ही २२६ करोड़ रुपयों की बकाया राशि (३० जून १९६६ को) में से ७५% इन्हीं चार राज्यों में केन्द्रित था।

इस प्रकार गैर कृषि साख आन्दोलन भी उन दोषों से मुक्त नहीं है जो कृषि-साख आन्दोलन में व्याप्त हैं। फिर भी १९६७ में इनमें प्रति व्यक्ति निक्षेप का औसत ४६७ रुपए था जबकि कृषि साख समिति में यह औसत केवल १४ रुपए पाया गया था। यह इस बात का प्रमाण है कि गैर कृषि साख समितियों ने सदस्यों व जनसाधारण में बचत की प्रवृत्ति को अधिक बढ़ावा दिया है। इनकी प्रति सदस्य कार्यशील पूँजी ४७० रुपए तथा निजी कोष की राशि २१८ रुपए थी, जबकि कृषि साख समितियों में यह औसत क्रमशः २३६ रुपए तथा ६२ रुपए पाया गया था।

औद्योगिक बैंकों की बकाया ऋणों की राशि ३० जून, १९६७ को ४.५ करोड़ रुपए थी।

## भारत में सहकारी आंदोलन-२ [क्रमशः] (Co operative Movement in India—Continued)

### प्रारम्भिक :

पिछले अध्याय में सहकारी आंदोलन के वर्तमान ढाँचे का चित्र प्रस्तुत किया जा चुका है। सहकारी कृषि तथा गैर कृषि साख मस्याओं की प्रगति की विस्तृत समीक्षा उसी सदर्भ में की गई थी। इस अध्याय में हम सहकारी गैर साख (कृषि तथा गैर कृषि) आंदोलन के विकास के विषय में अध्ययन करेंगे।

### सहकारी कृषि गैर साख आंदोलन

इसके अन्तर्गत कृषकों द्वारा साख व्यवस्था के अतिरिक्त अन्य उद्देश्य की पूर्ति हेतु किया गया सहकारी सम्मिलन है। इनमें सहकारी कृषि, सहकारी परिनिर्माण, सहकारी विपणन, सहकारी सिंचाई और सहकारी सभरण (पूर्ति) समितियाँ प्रमुख हैं।

#### (I) सहकारी कृषि समितियाँ :

यह अध्याय १० में ही बताया जा चुका है कि भारत में ७५% परिवारों के पास ५ एकड़ से भी छोटी ज़ोनें हैं। यही नहीं विभिन्न जातों के अन्तर्गत विद्यमान खेत काफी बिलखे हुए भी हैं। खेत का आकार छोटा होने तथा साधनों की सीमितता के कारण कृषकों को नवीन प्राविधियों के उपयोग से कोई लाभ नहीं मिलता। वस्तुतः सहकारी खेती छोटे खेतों की हानियों से कृषक को बचाती है।

सैद्धान्तिक रूप में सहकारी कृषि को तीन विभिन्न रूपों में देखा जाता है : (अ) सहकारी बेहतर कृषि, (आ) सहकारी समुक्त कृषि तथा (इ) सहकारी सामूहिक कृषि।

(अ) सहकारी बेहतर कृषि—सहकारी बेहतर कृषि के अन्तर्गत छोटे तथा मध्यम वर्ग के कृषक कृषि के लिए बेहतर बीज, खाद व उपकरणों की सामूहिक खरीद के लिये सहकारी संस्थाओं का गठन करते हैं। इस व्यवस्था की भूमि का एकीकरण नहीं होता, पर थोक मूल्य पर अच्छे बीज, उर्वरक व उपकरणों को खरीदा जाता है। वस्तुतः मिल-जुलकर कृषि कार्य करने की दिशा में यह पहला कदम है। सहकारी बेहतर कृषि समितियों को सेवा सहकारी समितियों के नाम से भी पुकारा जाता है। इन संस्थाओं से निम्न लाभ हो सकते हैं :

(१) कृषि के लिये अच्छे साधनों का उपयोग बढ़ाकर छोटे खेतों पर प्रति हेक्टर उत्पादन में वृद्धि की जा सकती है।

(२) सदस्यों में अन्य प्रकार की सहकारिता, जैसे विपणन, साख आदि की भावनाओं को प्रोत्साहन दिया जा सकता है।

(३) छोटे कृषक भी इनके द्वारा ज़रूरत की ऐसी वस्तुएँ खरीद सकते हैं जिन्हें व्यक्तिगत रूप से खरीदना उनके लिए सम्भव नहीं है।

परन्तु फिर भी भूमि के एकीकरण के बिना छोटे खेतों की हानियों से काश्तकार नहीं बच सकता। यही कारण है कि सहकारी बेहतर कृषि को सहकारी कृषि का वास्तविक स्वरूप नहीं माना जाता।

(आ) सहकारी सामूहिक कृषि—सहकारी सामूहिक कृषि संस्थाएँ वे हैं जो छोटे-छोटे कृषकों की जोतों को सामूहिक रूप से कृषि हेतु प्रयुक्त करने के उद्देश्य से बनाई जाती हैं। वस्तुतः सामूहिक कृषि की प्रेरणा विश्व के विभिन्न देशों को सोवियत रूस से प्राप्त हुई। इस व्यवस्था की सबसे बड़ी विशेषता यह है कि इनमें सदस्यों का समिति में प्रवेश तो ऐच्छिक होता है परन्तु सदस्यता का परित्याग वर्जित होता है। अन्य शब्दों में कोई भी कृषक सहकारी सामूहिक कृषि संस्था से अपनी भूमि वापस लेने का अधिकारी नहीं है। इसके अतिरिक्त कृषि उपज से प्राप्त राशि का वितरण भूमि के आनुपातिक मूल्य के साथ-साथ श्रम के अनुपात में भी किया जाता है। चूँकि सहकारिता की आधारभूत शर्त ऐच्छिकता है, सामूहिक कृषि को सहकारिता का उपयुक्त रूप नहीं माना जाता क्योंकि इसमें सदस्यता के परित्याग की अनुमति नहीं दी जाती।

(इ) सहकारी संयुक्त कृषि—सहकारी कृषि का वास्तविक स्वरूप जो भारत में स्वीकार किया गया है वह सहकारी संयुक्त कृषि ही है। इस व्यवस्था में निम्न विशेषताएँ होती हैं :

(१) ऐच्छिक सदस्यता, (२) सदस्यता के परित्याग की सामान्य छूट, (३) सदस्यों द्वारा अपनी छोटी जोतों का एकीकरण तथा बड़े चक या फार्म का निर्माण, (४) भूमि की उपज के सामान्य खर्चों को घटाने के बाद संयुक्त कृषि लाभप्रद भी नहीं हो सकती।<sup>१</sup>

लेकिन डा० खुसरो तथा अग्रवाल<sup>२</sup> का मत है कि बृहत् स्तर पर संयुक्त खेती होने पर कई ऐसे काम भी प्रारम्भ किये जा सकते हैं जिन्हें अकेला कृषक पूरा नहीं कर सकता। इनमें खेत की नालियों का निर्माण, भेड़ बनाना, भूमि को चौरस बनाना एवं वृक्षारोपण सम्मिलित है। कुल मिलाकर यह निष्कर्ष दिया जा सकता है कि भारतीय कृषकों में से जिनके पास अत्यंत छोटी एवं अनाधिक जोतें हैं उन्हें सहकारिता के आधार पर संयुक्त रूप से खेती करने में लाभ ही है और जो भी विरोध संयुक्त कृषि का किया जा रहा है कृषकों की मनोवृत्ति में सुधार के द्वारा उसे समाप्त किया जा सकता है।

### भारत में सहकारी संयुक्त कृषि आंदोलन

भारत में सहकारी कृषि की वास्तविक प्रगति तृतीय योजना काल में हुई। इसके पूर्व की सहकारी कृषि की प्रगति का मूल्यांकन किया जाय, यह आवश्यक प्रतीत होता है कि सहकारी संयुक्त कृषि से सम्बद्ध कुछ महत्त्वपूर्ण पहलुओं पर दृष्टिपात कर लिया जाय।<sup>३</sup>

सदस्यता—संयुक्त कृषि समितियों की सदस्यता के विषय में भारत के विभिन्न राज्यों में ऐच्छिकता के सिद्धान्त को पूर्णतः स्वीकार किया गया है। भूमिहीन कृषकों तथा अनुपस्थित जमींदार भी संयुक्त कृषि समिति के सदस्य बन सकते हैं। लेकिन ऐसे जमींदारों की संख्या कुल सदस्य संख्या के एक तिहाई भाग से अधिक नहीं होनी चाहिए।

यही नहीं विभिन्न राज्यों में यह भी स्पष्ट कर दिया गया है कि सहकारी संयुक्त कृषि समिति में न्यूनतम सदस्य संख्या कितनी हो। केरल में २१, बिहार, दिल्ली व पंजाब में १२, मध्यप्रदेश व मण्डलपुर में २०, मैसूर व उडुपेटा में १९, पश्चिमी बंगाल में ७ व राजस्थान में ११ सदस्य कम से कम होने आवश्यक है।

1. See Charan Singh : Joint farming X-Rayed Ch. 2 to 4

2. Khuro & Agarwal Problems of Co-operative farming in India.

3. R. D. Bedi : Theory, History & Practice of Co-operation

सदस्यता का परित्याग साधारणतया वर्जित नहीं है परन्तु कुछ राज्यों में ऐसे कानून बनाये गये हैं जिनके अनुसार दो तिहाई या अधिक सदस्य यदि किसी सदस्य विशेष के अलग होने का विरोध करें तो जन-हित में सदस्यता के परित्याग की अनुमति नहीं दी जाएगी।

क्षेत्र—अनेक राज्यों में सहकारी कृषि समितियों के लिए न्यूनतम क्षेत्र की भी वैधानिक रूप से व्यवस्था की गई है। महाराष्ट्र, पश्चिमी बंगाल, दिल्ली व पंजाब से सिंचित व असिंचित क्षेत्रों के लिए न्यूनतम क्षेत्रों में अन्तर रखा गया है। मध्यप्रदेश में चावल, गेहूँ तथा कपास के इलाकों के लिए न्यूनतम क्षेत्र भिन्न-भिन्न रखे गए हैं। साधारणतया न्यूनतम क्षेत्र २५ से १५० एकड़ तक रखा गया है। यह भी उल्लेखनीय है कि सिंचित क्षेत्र में न्यूनतम सीमा असिंचित क्षेत्र से काफी कम रखी गई है।

### सदस्यता का परित्याग

सदस्यता के परित्याग के लिये अधिकांश राज्यों में समिति के बहुमत वर्ग की स्वीकृत अनिवार्य रखी गई है। कुछ राज्यों में दो-तिहाई सदस्यों की सहमति जरूरी मानी गई है, बशर्ते इनके पास कुल कृषि क्षेत्र के ३/४ का स्थानित्व हो। परन्तु अधिकांश राज्यों में दो शर्तें और रखी गई हैं, प्रथम तो यह कि प्रवेश के समय प्रत्येक सदस्य सहकारी समुक्त कृषि समिति के साथ पाँच वर्ष की सदस्यता हेतु समझौता करे। दूसरी बात यह है कि सदस्यता के परित्याग के बाद सहकारी समिति सदस्य को उसे वही भूमि देने को बाध्य नहीं होगी जो सदस्य बनते समय उसने समिति को दी थी।

### सहकारी कृषि की प्रगति

सहकारी समुक्त कृषि के लिए प्रथम योजना काल में केवल मार्ग दर्शन की व्यवस्था थी, परन्तु नागपुर अधिवेशन में व राष्ट्रीय कांग्रेस ने यह निर्णय कर लिया कि द्वितीय पंचवर्षीय योजनाओं में समुक्त कृषि का इतना विस्तार किया जाय कि इनकी समाप्ति तक अधिकांश भूमि समुक्त कृषि के अन्तर्गत आ जाय। इस निर्णय का विरोध होना स्वाभाविक था अतएव उक्त योजनाओं की अवधि में इस दिशा में विशेष प्रगति संभव नहीं हुई।

१९५८ में राष्ट्रीय विकास परिषद ने भी स्पष्टतः स्वीकार किया कि कृषि साख तो सहकारिता का शीर्षपेश है, सहकारिता का उद्देश्य तो गाँव की अन्य गतिविधियों में (जिनमें समुक्त कृषि भी है) भी सुधार करना है।

तृतीय योजना काल में ३१८ पाइलट प्रोजेक्ट प्रारम्भ करने का प्रावधान था जिनमें से प्रत्येक के अन्तर्गत १० सहकारी कृषि समितियाँ स्थापित की जानी थीं। ३१ मार्च, १९६६ तक इनमें (पाइलट-प्रोजेक्ट) से २७४९ सहकारी समुक्त कृषि समितियाँ स्थापित की जा चुकी थीं। इनके अलावा २७५२ अन्य समितियाँ भी स्थापित की गई थीं। मार्च, १९६६ के अन्त तक समुक्त कृषि समितियों के पास कुल क्षेत्र ५७८ लाख एकड़ था। जुलाई, १९६३ में भारत सरकार ने एक निर्देशन समिति की नियुक्ति की जिसने मितम्बर, १९६५ में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। समिति ने समुक्त कृषि का विस्तार करने की अनेक कार्यक्रमों के एकीकरण पर बल दिया। समिति ने सुझाव दिया कि गहन खेती के कार्यक्रम चतुर्थ पंचवर्षीय योजना काल में सहकारी समुक्त कृषि समितियों द्वारा ही पूरे किये जाएँ। निर्देशक समिति ने यह भी कहा कि अब तक सहकारी समुक्त कृषि राज्य के निर्देशन व प्रेरणा द्वारा होती रही है तथा कुछ समितियों की स्थािति (वित्तीय दृष्टि से) गतीप्रद नहीं है। बड़े कृषकों के प्रवेश पर रोक लगाने के लिए भी उक्त समिति ने सुझाव दिया। ३० जून, १९६७ तक देश भर में ८२५४ सहकारी समुक्त कृषि समितियाँ स्थापित कर ली गई थीं, जिनके पास लगभग ११ लाख एकड़ कृषि-क्षेत्र था।

### सहकारी समुक्त कृषि आन्दोलन की दुर्बलताएँ

परन्तु शोधकर्ताओं ने देश के विभिन्न भागों में सहकारी कृषि का अध्ययन करके जो विवरण प्रस्तुत किया है उससे पता चलता है कि वर्तमान सहकारी समुक्त कृषि आन्दोलन में अप्र-लिखित कमियाँ हैं

(१) बहुत से व्यक्तियों ने सीमा निर्धारण के कानूनो या सहकारी साक्ष समितियों के अवधि पार ऋणों के भुगतान से बचने के लिए अपनी भूमि संयुक्त कृषि समिति को दी है।

(२) संयुक्त कृषि समिति के अधिकार सदस्य समिति के फार्म पर श्रम नहीं करते और फलस्वरूप श्रमिकों से काम लेना पड़ता है। इस अनुपस्थितिवाद के कारण सहकारी कृषि का उद्देश्य ही पूरा नहीं हो सकता।

(३) सहकारी कृषि समिति के सदस्यों की आर्थिक स्थिति समान नहीं होती। लाभ का वितरण मुख्य रूप से भूमि के मूल्य के अनुपात में होता है और फलस्वरूप छोटे काश्तकारों को इसमें घाटा ही रहता है।

(४) यह भी बताया गया है कि उत्पादकता में वृद्धि हेतु ये संस्थाएँ प्रयास नहीं करती इनमें अधिकांश समितियाँ परम्परागत तरीकों से खेती करती हैं अथवा उनका प्रबन्ध दोषपूर्ण है। यही कारण है कि छोटे खेतों में उत्पादकता बड़े खेतों की अपेक्षा अधिक पाई जाती है।

(५) अनेक कृषकों ने उपजाऊ तथा थोड़े भूमि सहकारी कृषि समिति को न देकर घटिया भूमि दी है ताकि समिति उस भूमि को उपजाऊ बनादे और फिर न्यूनतम अवधि समाप्त होने पर किसी प्रकार से अपनी भूमि वापस प्राप्त कर लें।

(६) अनेक समितियाँ पंजीकरण तथा राजकीय अनुदान की प्राप्ति के बावजूद संयुक्त रूप से खेती नहीं कर पाती। इस दिशा में प्रभावशाली काश्तकारों का विरोध मुख्यतः बाधक है।

(७) सबसे बड़ा आरोप जो सहकारी संयुक्त कृषि समितियों के लिए है वह यह है कि इनके द्वारा यंत्रों की खरीद को सर्वोपरि महत्त्व दिया गया है। फलस्वरूप तरल पूँजी तो यंत्रों की खरीद में उलझ जाती है और चासू खर्चों के लिए पर्याप्त कोष नहीं बच पाते। वैसे भी यंत्रों की खरीदने मात्र से उत्पादन में वृद्धि ही आयेगी यह मान्यता विवेकपूर्ण नहीं है।

(८) सदस्यों में परस्पर विवादों एवं सौहार्द के अभाव में भी सहकारी संयुक्त कृषि समितियाँ सफलता पूर्वक कार्य नहीं कर पाती। भ्रातृत्व एवं सहकारिता की भावना के न होने से संयुक्त कृषि समिति मुचालू रूप से काम नहीं कर पाती।<sup>1</sup>

१९६५ में डा० डी० आर० गाडगिल की अध्यक्षता में नियुक्त एक समिति ने सहकारी कृषि के विषय में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। गाडगिल कमेटी ने स्पष्ट कहा कि सहकारी कृषि की भारत में आश्चर्यजनक प्रगति नहीं हो सकी है। कमेटी ने उत्पादकता की वृद्धि एवं उत्पादन लागत की कमी को आदर्श मानते हुए कहा कि इस दृष्टि से ये समितियाँ असफल रही हैं। गाडगिल कमेटी ने यह भी कहा कि तकनीकी सहायता तथा पर्याप्त कोषों की उपलब्धि न हो सकने से सहकारी संयुक्त कृषि समितियाँ विकास नहीं कर पाती। केवल महाराष्ट्र के धूलिया, उडीसा के सबलपुर, पंजाब के जालन्धर व गुजरात के भावनगर जिलों में सहकारी कृषि समितियों ने पर्याप्त सफलता प्राप्त की है। डा० गाडगिल ने सफल एवं निपुण समितियों को प्रोत्साहन देने तथा कम-जोर व निष्क्रिय समितियों को भंग करने का सुझाव दिया।

गाडगिल कमेटी ने सरकारी सहायता में भूमिहीनों व छोटे कृषकों की समितियों को प्राथमिकता देने पर बल दिया। कमेटी ने सहकारी कृषि के साथ-साथ ग्राम स्तर पर कुटीर उद्योगों के विकास तथा जिला स्तर पर मार्गदर्शक संस्थाओं की स्थापना का भी सुझाव दिया। जनवरी १९६८ में सहकारी कृषि सलाहकार बोर्ड ने सहकारी खेतों के विकास हेतु राज्य सरकारों को निम्न सुझाव दिए :

(१) नई सहकारी कृषि समितियों का गठन केवल उन्हीं इलाकों में गठित किया जाय जहाँ इनके लिए अनुकूल वातावरण हो।

1. See U. B. Pannikar, Why Co-operative Farming has not struck roots (Co-operator—June 15, 1967)

(२) प्रत्येक समिति के पास भूमि के एकीकरण एवं उपयोग का निश्चित कार्यक्रम हो, (३) सारी भूमि पर समुक्त रूप से खेती का कार्यक्रम हो, तथा (४) राज्य द्वारा नई सहकारी समुक्त कृषि समितियों को पर्याप्त वित्तीय सहायता दी जाय।

## (II) सहकारी परिनिर्माण समितियाँ<sup>1</sup>

सहकारी परिनिर्माण के अन्तर्गत हम कृषकों द्वारा कृषि उपज को उपभोग्य बनाने के लिए किए गए सामूहिक प्रयासों को सम्मिलित करते हैं। चावल से भूसा पृथक् करना एवं उस पर पालिश करना, दालों का निर्माण, कपास की जिनिंग तथा गांठों के रूप में पैकिंग, गन्ने से खडसारी या शक्कर बनाना, जूट की गांठें बनाना, जूट के रेसे तथा जूट की वस्तुओं का निर्माण, खाद्य तेल बनाना तथा चाय-कॉफी आदि का परिनिर्माण एवं पैकिंग आदि बहुत से क्षेत्र हैं जहाँ सहकारिता के आधार पर भारत में कार्य किया जा रहा है।

सहकारिता के आधार पर कार्य करने से काश्तकार को परिनिर्माण की लागत बहुत कम देनी होती है। यही नहीं ब्रह्म-स्तार पर परिनिर्माण होने के कारण समय व धन की बचत के अलावा परिनिर्माण के श्रेष्ठतम तरीकों का भी प्रयोग किया जा सकता है।

भारत में सहकारी परिनिर्माण का विकास द्वितीय पंचवर्षीय योजनाकाल में विशेष रूप से चावल व शक्कर मिलों के क्षेत्र में उसी समय से सहकारिता व्याप्त हो रही है। राज्य की सहायता से १९५६-६१ के मध्य सहकारी शक्कर मिलों के अतिरिक्त ४६४ सहकारी निर्माण समितियाँ बनाई गईं। इनके अलावा राष्ट्रीय सहकारी विकास निगम ने ४७० छोटी चावल मिलों व ५ आधुनिक चावल मिलों की स्थापना में योग दिया।

तीसरी पंचवर्षीय योजना में ३०० धान कूटने वाली समितियाँ, ५० कपास जिनि, २० जूट की गांठें बनाने वाले प्लांट, ५० चावल मिलें १३० फलों का रस निकालने वाली इकाइयाँ व ५ आटा मिलों की सहकारी क्षेत्र में स्थापना करने का लक्ष्य रखा गया।

१९६७ तक सहकारी क्षेत्र में निम्नलिखित परिनिर्माण इकाइयों की स्थापना की जा चुकी थी

इकाई	संख्या
१ सहकारी शक्कर मिलें	७७
२ चावल मिलें	८०७
३ दाल मिल	३३
४ चावल के त्रान से तेल बनाने वाली इकाइयाँ	४
५ कपास की जिनिंग व गांठ बनाने वाली इकाइयाँ	२३७
६ कपास उत्पादकों की स्पिनिंग मिलें	२६
७ मूँगफली से तेल निकालने वाले प्लांट	५४
८ अन्य तेल मिलें	१८७
९ जूट की गांठ बनाने वाले प्लांट	४९
१० जूट मिल	१
११ फल व सब्जी परिनिर्माण इकाइयाँ	३७
१२ चाय व कॉफी परिनिर्माण इकाइयाँ	५८

सहकारी परिनिर्माण के क्षेत्र में पिछले १०-१२ वर्षों में बहुत प्रगति हुई है। १९६६-६७ में देश में निर्मित शक्कर का ३०% अंश सहकारी मिलों से प्राप्त हुआ। इसके अलावा देश में उत्पन्न कपास का १३% तथा कॉफी का १५% भाग सहकारी मस्याओं द्वारा परिनिर्मित किया गया। यह उल्लेखनीय है कि सहकारी परिनिर्माण विशेष रूप से शक्कर मिलों का विकास महाराष्ट्र में

अधिक हुआ है। योजना आयोग के एक दल ने चतुर्थ योजना के काल में १७५ नई परिनिर्माण इकाइयों की स्थापना का सुझाव दिया है। इनमें २०० कपास परिनिर्माण इकाइयाँ, ३० शक्कर मिलें, ५ वनस्पति इकाइयाँ, ४० फलों का रस निकालने वाले प्लाण्ट, १० चावल ब्रान तेल इकाइयाँ व ३०० चावल मिलें शामिल होगी।

### (III) सहकारी विपणन .

अध्याय १४ में हम सहकारी बिक्री की आवश्यकता पर प्रकाश डाल चुके हैं। वस्तुतः सहकारी विपणन के द्वारा मध्यस्थों को जाने वाला लाभ कृषक तथा उपभोक्ता दोनों को दिया जा सकता है। व्यापारों व आढतियों द्वारा कृषक का जो शोषण होता है उससे सहकारिता के आधार पर बचना सम्भव है।

सहकारी साख की भाँति सहकारी विपणन का ढाँचा भी पिरामिड के आकार का है। राष्ट्रीय स्तर पर नफेड अथवा राष्ट्रीय फेडरेशन स्थापित किया गया है जो सहकारी विपणन को प्रोत्साहन ही नहीं देता, सहकारी संस्थाओं की वस्तुओं के निर्यात की व्यवस्था भी करता है।

१९६७ तक देश भर में २८०० सहकारी बिक्री समितियाँ सामान्य विपणन हेतु तथा ५०० समितियाँ (गन्ने के अतिरिक्त) विशिष्ट वस्तुओं के विपणन हेतु स्थापित की जा चुकी थीं। इनके अलावा २० शीर्ष विपणन समितियाँ, १७० क्षेत्रीय या जिला स्तर की समितियाँ (आन्ध्र, महाराष्ट्र व गुजरात में विशेष रूप से) तथा विशिष्ट वस्तुओं के विपणन हेतु ३ शीर्ष सच भी विद्यमान थे।

१९६०-६१ तथा १९६५-६६ के बीच सहकारी विपणन की प्रगति निम्न तालिका से स्पष्ट होती है :-

#### सहकारी समितियों द्वारा कृषि पदार्थों की बिक्री

उपज	१९६०-६१		१९६५-६६	
	राशि (करोड़ रुपयों में)	कुल बेची गई उपज का प्रतिशत	राशि (करोड़ रुपयों में)	कुल बेची गई उपज का प्रतिशत
खाद्यान्न	२४	२	१२५	७
गन्ना	९१	६०	१३०	६७
कपास	२०	११	४०	१६
मूँगफली	७	३	२०	५
बागान वाली फसलें	६	३	८	८
अन्य फसलें	३४	—	३७	—

१९६५-६६ में सरकार द्वारा अनाज का जितना संग्रह हुआ उसका ५०% सहकारी बिक्री समितियों के माध्यम से किया गया था। उस वर्ष कुल मिलाकर ३६० करोड़ रुपए की कृषि उपज का विपणन इन संस्थाओं द्वारा किया गया। १९६६-६७ व १९६७-६८ में यह राशि क्रमशः ३३८ करोड़ रुपए व ४०० करोड़ रुपए थी। १९६६-६७ में खाद्यान्न की राशि १४८ करोड़ व गन्ने की राशि ९५ करोड़ रुपए थी।<sup>१</sup> पिछले कुछ वर्षों से सहकारी विपणन समितियों ने मध्यस्थ के साथ सीधे खरीददार की हैसियत से भी काम करना प्रारम्भ कर दिया है। इस व्यवस्था के अनुसार कृषकों की उपज को ये अमानत के तौर पर न रखकर उसे खरीद भी सकती हैं। १९६६-६७ में सहकारी विपणन समितियों ने ११ करोड़ रुपए की उपज सीधे काश्तकारों से खरीदी।

यही नहीं, सहकारी विपणन समितियाँ सहकारी साख समितियों द्वारा दिए गए ऋणों की वसूली में सहायता देकर साख-विपणन के कड़ी-बन्धन को सफल बनाने में भी प्रयत्नशील हैं। १९६६-६७ में विपणन समितियों ने साख समितियों द्वारा प्रदत्त ऋणों का लगभग १४%

1. W. C. Shrishrimal A New Look At Co-operative Marketing Indian Co-operative Review, (April 1968)
2. S. K. S. Chub op. cit.



(४६ करोड़ रुपए) वसूल कराया। वस्तुतः जो भी विकास पिछले कुछ वर्षों में सहकारी विपणन के क्षेत्र में हुआ है उसका श्रेय ग्रामीण साख सर्वेक्षण समिति को दिया जा सकता है। इसी समिति की सिफारिशों को मानते हुए प्राथमिक व शीर्ष स्तर पर विपणन समितियों की स्थापना में राज्य ने योगदान देना प्रारम्भ किया है।

परन्तु फिर भी यह देखा गया है कि सहकारी बिक्री समितियों को जिस रूप में कार्य करना चाहिए उस रूप में वे नहीं कर पा रही हैं। सच तो यह है कि ये समितियाँ अन्य आढतियों और व्यापारियों की भाँति कार्य करने का प्रयास करती हैं। यही नहीं, सभी राज्यों में सहकारी विपणन की प्रगति एक-सी नहीं है। अनुमानत २५% सहकारी विपणन समितियाँ पूर्णतया निष्क्रिय हैं, जब कि अन्य २५% घाटे में चल रही हैं।<sup>1</sup>

डा कड़लोन ने पंजाब की कृषि विपणन में से कुछ समितियों का अध्ययन करने के बाद बताया कि इनके मुचारू रूप से काम न कर पाने के लिए अनेक घटक उत्तरदायी हैं। इनमें से प्रमुख हैं (१) व्यापारियों द्वारा इन मस्याओं का विरोध (२) व्यापारियों व कृषकों के पीढियों से चले आ रहे सम्बन्ध, (३) अनेक विपणन समितियों के पास पूँजी का अभाव होना, (४) वारदाना व्यापारी लोग स्वयं देते हैं जबकि बहुत-सी सहकारी बिक्री समितियाँ इसकी कीमत कृषक से वसूल करती हैं।

फिर भी कुल मिलाकर कृषि उपज की सहकारी ढम से बिक्री की दिशा में काफी मुधार हुआ है।

#### (IV) सहकारी कृषि सभरण (पूर्ति) समितियाँ :

ये वे समितियाँ हैं जो कृषकों को उर्वरकों या रासायनिक खाद की उपलब्धि कराती हैं। वस्तुतः ये सस्याएँ श्रेष्ठतर कृषि समितियाँ ही हैं जिनका हम पहले उल्लेख कर चुके हैं। परन्तु अनेक स्थानों पर सहकारी बिक्री समितियाँ भी उर्वरकों का वितरण करती हैं।

३० जून, १९६६ को देश भर में सहकारी सस्याओं के ४५,००० रिटेल डिपो थे जिन्होंने ८० करोड़ रुपए के उर्वरकों का वितरण १९६५-६६ में किया। अनुमानत १९६८-६९ में इनके द्वारा वितरित उर्वरकों का मूल्य २६० करोड़ रुपए था।<sup>2</sup> परन्तु उर्वरकों के अतिरिक्त अन्य कृषि साधनों की पूर्ति ये समितियाँ नहीं कर पाती हैं। उर्वरकों पर केन्द्रीय सरकार ने अनुदान की नीति अपनाई है और आयातित उर्वरकों के वितरण का एकाधिकार सहकारी समितियों को दिया हुआ है। यही कारण है कि इनके व्यापार की मात्रा तेजी से बढ़ी है।

#### सहकारी गैर-कृषि व गैर-साख समितियाँ

इन सस्याओं में गैर कृषकों में व्याप्त सहकारिता के उस पक्ष की गणना की जाती है जो साख के अतिरिक्त अन्य क्षेत्रों में कार्य करती हैं। उदाहरण के लिए सहकारी उपभोक्ता समितियाँ भवन निर्माण तथा औद्योगिक सहकारी समितियाँ गैर कृषि गैर साख सस्याओं में प्रमुख हैं।

१ सहकारी उपभोक्ता भण्डार—सहकारी उपभोक्ता भण्डारों का प्रारम्भ भारत में द्वितीय महायुद्ध काल में हुआ। आवश्यकता की वस्तुओं के नितान्त अभाव एवं उसके फलस्वरूप प्रारम्भ की गई। मूल्य नियन्त्रण एवं राजनिग की नीति ने सहकारी उपभोक्ता भण्डारों को काफी प्रोत्साहन दिया। परन्तु द्वितीय महायुद्ध के बाद स्थिति सामान्य होते ही उपभोक्ता-सहकारी आन्दोलन भी क्षीण होने लगा। स्वतन्त्रता के बाद यद्यपि जरूरी वस्तुओं के अभाव की काफी अनुभूति हुई, परन्तु चीनी आक्रमण से पूर्व सहकारी क्षेत्र में उपभोक्ता वस्तुओं के वितरण की जरूरत महसूस नहीं की गई।

नवम्बर, १९६२ में केन्द्रीय सरकार ने सहकारी उपभोक्ता भण्डारों की स्थापना हेतु एक देशव्यापी कार्यक्रम तैयार किया। इसके अन्तर्गत ५० हजार से अधिक आबादी वाले सभी

1. A. P. Sinha Diversification of Co-operative Marketing Structure Indian Co operative Review, January 1966
2. See Hindustan Times, June 6, 1969

नगरो में सहकारी उपभोक्ता भण्डारों की स्थापना करने का लक्ष्य था। इसके साथ ही केन्द्रीय सरकार के श्रम मंत्रालय ने बड़े-बड़े कारखानों में सहकारी उपभोक्ता भण्डार प्रारम्भ करने का निश्चय किया। १९६७ तक दो तिहाई बड़े कारखानों में इस प्रकार के भण्डार स्थापित किए जा चुके थे।

१९६५-६६ में सहकारी उपभोक्ता भण्डारों ने १४४ करोड़ रुपए के मूल्य के अनाज, सब्जियाँ व अन्य जहरी वस्तुओं का वितरण किया। जून, १९६६ में इन भण्डारों की कुल संख्या लगभग ८,००० थी। जिला स्तर पर खुदरा भण्डारों की वस्तुओं की पूर्ति हेतु इस समय तक २४६ थोक भण्डारों की भी स्थापना कर ली गई थी। ३० जून, १९६५ तक थोक भण्डारों की संख्या ३४४, खुदरा भण्डारों की संख्या ८,८०० तथा राज्य (श्रीलंका) स्तर पर १२ फेडरेशन देश में कार्य कर रहे थे। प्राथमिक या खुदरा भण्डारों ने १९६६-६७ में २०० करोड़ रुपए के खाद्यान्नों एवं सब्जियों आदि का वितरण किया जो शहरी जनता की उपभोग्य आवश्यकता का २०% भाग था।<sup>१</sup>

१९६६-६७ से देश के विभिन्न भागों विशेष रूप से बड़े नगरों में विभागीय स्टोर (सुपर-वाजार या सहकारी बाजार) कायम किए जा रहे हैं। १९६७ तक १३ राज्यों में विभाजित स्टोर स्थापित किये जा चुके थे।

१९६६ में सहकारी उपभोक्ता भण्डारों की कार्य प्रणाली के विषय में योजना आयोग के कार्यक्रम मूल्यांकन संगठन ने अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। इस रिपोर्ट में निम्न बातों पर प्रकाश डाला गया :

(१) १९६४ के अन्त तक जितने भी उपभोक्ता भण्डार स्थापित किए गये थे उनमें से ८३% राज्य सरकारों से अनुदान प्राप्त के उद्देश्य से स्थापित किये गये थे। अन्य शब्दों में इनकी स्थापना में सरकार द्वारा प्रदत्त सहायता से लाभ उठाना प्रमुख प्रलोभन था न कि मूल्य वृद्धि एवं व्यापारियों द्वारा शोषण से उपभोक्ता को बचाना।

(२) राज्य सरकार अधिकांश भण्डारों को अनुदान देती है। यही कारण है कि इन भण्डारों की व्यवस्था में सरकारी हस्तक्षेप बहुत अधिक है।

(३) सहकारी उपभोक्ता भण्डार जनता में अधिक लोकप्रिय नहीं हो सके हैं क्योंकि (i) सदस्यों को ये भण्डार विशेष मुविधाएँ नहीं दे पाते, (ii) ये उधार देने की नीति के विरुद्ध हैं, (iii) केवल अनाज या सब्जियों का ही व्यापार ये भण्डार करते हैं और उनमें भी कृता की चुनाव का अवसर नहीं मिलता क्योंकि केवल राशनिंग वाली वस्तुओं का ही इनके माध्यम से वितरण किया जाता है।

मूल्यांकन संगठन ने बताया कि प्राथमिक भण्डारों के ३ सदस्य अनाज के लिए भी भण्डार पर आश्रित नहीं रहते।

(४) अन्य सहकारी संस्थाओं व उपभोक्ता भण्डारों में ताल-मेल का अभाव है।

चतुर्थ पंचवर्षीय योजना काल में सहकारी उपभोक्ता भण्डारों का और अधिक विस्तार होने की आशा है। आशा है कि इस योजना की समाप्ति तक २५ हजार से ऊपर आबादी वाले शहरों में उपभोक्ता सहकारी भण्डारों की स्थापना कर ली जाएगी।

२. औद्योगिक सहकारिता—भारत में लगभग २ करोड़ व्यक्ति कुटीर उद्योगों में संलग्न हैं। स्वतन्त्रता के पूर्व इनकी आर्थिक स्थिति बहुत शोचनीय थी। १९४७ के बाद यह अनुभव किया गया कि कुटीर उद्योगों का विकास प्राथमिकता के आधार पर किया जाना चाहिए। फलस्वरूप पंचवर्षीय योजनाओं में कुटीर उद्योगों, विशेष रूप से खादी के क्षेत्र में सहकारी संस्थाओं की स्थापना की गई। यह आशा व्यक्त की गई कि इन संस्थाओं द्वारा शिल्पकार व उपभोक्ता के बीच विद्यमान मध्यस्थों को जाने वाले लाभ को रोकना जा सकेगा।

भारत की औद्योगिक सहकारी समितियों में सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण स्थान बुनकरों की समितियों का है। चर्मकार एवं इसी प्रकार के कुटीर उद्योगों से सम्बन्धित समितियाँ भी औद्योगिक

सहकारी समितियों के अन्तर्गत आती हैं। ३० जून १९६८ को सभी प्रकार के कुटीर उद्योगों से सम्बद्ध सहकारी समितियों की संख्या ५७,००० थी, जिनके सदस्यों की संख्या ३६५ लाख थी।<sup>1</sup>

परन्तु १९६५ में प्रकाशित निर्धारित रिपोर्ट में बताया गया कि कुटीरों की सहकारी समितियों में से ३०% पूर्णरूपेण निष्क्रिय थी। इन समितियों के हिसाब-किताब में घोटालों की भी अनेक सूचनाएँ प्राप्त होती हैं। इसके बावजूद शिल्पकारों की समितियों का विशिष्ट महत्त्व है। ये समितियाँ सदस्यों को उचित (थोक) मूल्य पर कच्चा माल उपलब्ध कराती हैं और फिर इनके निर्मित वस्तुओं को बेचने की व्यवस्था करती हैं।

३ भवन निर्माण समितियाँ—पाषाणयुग देशों में, विशेष रूप से ब्रिटेन व स्वीडन आदि देशों में भवन निर्माण सहकारी समितियों के उद्देश्य निम्नलिखित होते हैं

(अ) जिन व्यक्तियों के पास मकान नहीं है उनके लिए सरकार या किसी संस्था से सस्ती कीमत पर भूमि खरीदना,

(आ) मकानों के निर्माण में प्राविधिक एवं वित्तीय दोनों प्रकार की सहायता उपलब्ध कराना, तथा

(इ) इस प्रकार की सहकारिता के आधार पर निर्मित वस्तुओं के लिए कम कीमत पर बिजली, पानी, सड़क, पोस्ट ऑफिस तथा अन्य सुविधाओं की व्यवस्था करना।

३० जून, १९६४ तक भारत में ६८६ सहकारी भवन निर्माण समितियों की स्थापना की जा चुकी थी जिनमें ६२ लाख सदस्य थे तथा लगभग १०० करोड़ रुपये की कार्यशील पूँजी लगी हुई थी। इन समितियों के सदस्यों को राज्य सरकार की ओर से मकानों की लागत को ३० से ४०% तक ऋण के रूप में दिया जा सकता है।

भारत में सहकारी आन्दोलन के दुर्बल होने के कारण

अध्याय १९ तथा २० में भारतीय सहकारी आन्दोलन की हमने विस्तृत रूप से समीक्षा की है। कृषि साख, गैर कृषि साख तथा कृषि व गैर कृषि गैर साख संस्थाओं की प्रगति का विश्लेषण करने के साथ-साथ हमने यह भी देखा कि विभिन्न शोधकर्ताओं व समितियों ने किस प्रकार भारतीय सहकारिता की कमजोरियों को स्पष्ट किया है। यद्यपि तीन पंचवर्षीय योजनाओं की अवधि में सहकारी समितियों (प्राथमिक स्तर की) व्यवस्था १८० लाख से बढ़कर ३७५ लाख हो गई है, सदस्यों की संख्या १३७ करोड़ में बढ़कर ५२० करोड़ हो गई है तथा कार्यशील पूँजी २७६ करोड़ से बढ़कर ५४० करोड़ हो गई है, फिर भी इस तथ्य से इंकार नहीं किया जा सकता कि भारत का सहकारी आन्दोलन आज भी कमजोर है और नए स्वीडन, इजराइल, डेनमार्क और इटली जैसे छोटे देशों की तुलना में पिछड़ा हुआ है। इन देशों में सहकारिता आर्थिक दृष्टि में निर्बल व्यक्तियों के लिए सम्बल है और आंतरिक प्रेरणा से वहाँ के लोग सहकारिता को प्रारम्भ करते हैं जबकि भारत में सहकारी आन्दोलन अपने ६५ वर्ष की लम्बी आयु पार करने पर भी मात्र सरकारी आन्दोलन ही है। सहकारिता की यहाँ नितान्त आवश्यकता है तथापि यह जन-मानस की आवाज बनने में असफल रहा है। निम्नलिखित कारण इसके लिए उत्तरदायी माने जा सकते हैं :

(१) सामाजिक ढाँचा—भारत में कृषि तथा गैर कृषि दोनों ही क्षेत्रों में आर्थिक घटक सामाजिक घटकों एवं सम्बन्धों से नियंत्रित रहते हैं। कृषकों का जमींदारी व आड़तिये से सम्बन्ध तथा गैर कृषकों का व्यापारी आदि से सम्बन्ध भावनाओं पर टिका हुआ है न कि आर्थिक दृष्टिकोण पर। सदियों के सम्बन्धों को वे किसी भी कीमत पर नहीं तोड़ना चाहते।

(२) आर्थिक ढाँचा—भारत में सम्पत्ति व आय के वितरण अत्यधिक विषम हैं। देश के कृषक परिवारों में से १६% के पास १,००० रुपये से कम मूल्य की सम्पत्ति है। शहरी में ५% परिवारों ने अधिकांश सम्पत्ति पर अधिकार किया हुआ है। दूसरी ओर १/६ कृषक परिवारों को कुल कृषि आय का ६-७% प्राप्त होता है—इनकी वार्षिक आय १,००० रुपये के लगभग है। इसी

प्रकार शहरों में २०% परिवारों की वार्षिक आय ५०० रुपए से कम है। यदि सहकारिता से निचले वर्ग के लोगों को सहायता पहुँचाना हमारा उद्देश्य हो तो हमें यह भी याद रखना चाहिए कि इन लोगों की ऋणों को वापस करने की क्षमता बहुत थोड़ी है। फिर, आय कम होने के कारण इन व्यक्तियों के बजट में सदैव घाटा होता है, और इसीलिए सहकारी समिति से प्राप्त सहायता उसी घाटे की पूर्ति में प्रयुक्त होती है।

(३) अधिकांश—भारत में अधिकांश व्यक्ति अधिक्षित हैं, और सहकारिता के अर्थ तथा लाभ से परिचित नहीं हैं। जिन लोगों को सहकारी समिति का सदस्य बना भी लिया जाता है वे इसी कारण निष्क्रिय रहते हैं कि उन्हें सहकारी-शिक्षा नहीं दी जाती। राष्ट्रीय तथा राज्य सहकारी यूनियनों द्वारा सहकारी शिक्षा की व्यवस्था अब तक बहुत कम प्रभावशाली रही है।

(४) भौतिकवाद—भौतिकवाद के बढ़ते हुए प्रभाव ने अधिकांश भारतीय जनता को स्वार्थी तथा स्वयं-केन्द्रित (Self centred) बना दिया है। सहकारिता में इसके विपरीत त्याग व सहिष्णुता की भावना का होना नितान्त आवश्यक है। जब तक स्वार्थ का त्याग नहीं होता सहकारी आन्दोलन की सफलता में सन्देह ही रहेगा। सहकारिता के प्रणेता ब्रिटेन के रॉबर्टेल बन्धुओं के त्याग की कहानी सहकारिता की सफलता की कहानी है।

(५) राजनीति—भारत में सहकारी संस्थाओं को करोड़ों रुपए का अनुदान सरकार से प्राप्त होता है। दुर्भाग्य में सहकारी संस्थाओं की जिला व स्थानीय स्तर पर स्थित संस्थाओं का नेतृत्व राजनीतियों के हाथों में है। फलस्वरूप राज्य सरकार का अनुदान उन समितियों को जल्दी तथा पर्याप्त मात्रा में मिल जाता है जिनका नेतृत्व सफल एवं कूटनीतिक नेताओं के हाथ में है। फिर, कुछ ही लोग क्षेत्र विशेष की सारी सहकारी संस्थाओं पर नियंत्रण रखते हैं। यह कहना अनुचित न होगा कि निहित स्वार्थों के कारण भारत का सहकारी आन्दोलन प्रबन्ध अभिकर्ताओं (मैनेजिंग ऐजेंट्स) की भाँति कुछ ही हाथों में केन्द्रित हो गया है।

(६) सरकार की नीति—'सिन्धु का पालन करो, वानक की देख-भाल करो तथा युवक को पूर्णतया छूट दो' यह उक्ति सरकार के विषय में दी जाती है। भारत में सहकारी आन्दोलन को राज्य की ओर से पर्याप्त सहायता दी जाती रही है। परिणाम यह हुआ कि ६५ वर्ष का वृद्ध हो जाने पर भी सहकारी आन्दोलन एपी गिण्टु सरकार पर आश्रित है। जब तक सरकार इसे स्वावलम्बन की दिशा में मोड़ नहीं देगी, भारत का सहकारी आन्दोलन ठोस नींव पर खड़ा नहीं हो सकेगा।

इन्हीं बातों पर गम्भीरतापूर्वक विचार करने के बाद सहकारिता से सम्बन्धित हमारी नीति बनाई जानी चाहिए।

## सामुदायिक विकास योजनाएँ (Community Development Projects)

**प्रारम्भिक—सामुदायिक विकास योजनाओं की आवश्यकता**

भारत ग्रामों में निवास करता है। यहाँ की कुल जनसंख्या का ८२% भाग भारत के ५,६०,००० ग्रामों में रहती है जिनका मुख्य घधा कृषि है। किन्तु फिर भी वे निर्धनता, दरिद्रता, भुखमरी, बेकारी, ऋण ग्रस्तता आदि के शिकार हैं। हमारे कृषक नई प्रणालियों और जीवन के नवीन उपायों के प्रति उदासीन हैं। उनके सम्मुख जो जटिल समस्याएँ हैं उन्हें हल करने के लिए वे सुसंगठित रूप से प्रयत्न ही नहीं करते। अतः ग्रामोत्थान की कल्पना से विहीन राष्ट्रोन्नति की किसी योजना का चित्र सदैव अधूरा रहेगा। ग्रामों का बहुमुखी विकास देश की सुख-समृद्धि के लिए आवश्यक ही नहीं अनिवार्य है। सामुदायिक विकास योजनाएँ इसी उद्देश्य की पूर्ति के लिए धालू की गई हैं। थी० एस० के० डे० के अनुसार 'जोओ तथा जोने दो' इन योजनाओं की आधार शिला है। संक्षेप में भारत में सामुदायिक विकास योजनाओं को क्रियान्वित किया जाना 'रामराज्य' की ओर एक सक्रिय कदम है जिसकी कि आज सबसे अधिक आवश्यकता है।

**सामुदायिक विकास योजना का अर्थ -**

सामुदायिक विकास योजना वास्तव में बहुमुखी आधार पर ग्रामोणियों में की एक विस्तृत योजना है। थी लोशबोह (Loshbough) के शब्दों में "सामुदायिक योजना ग्रहण विकास की ओर एक संगठित तथा आयोजित प्रयत्न है।" श्री सैंडरसन के अनुसार "सामुदायिक संगठन उन उद्देश्यों को प्राप्त करने में जो सामूहिक कल्याण के लिए आवश्यक हैं तथा उनके प्राप्त करने के सर्वोत्तम उपाय दोनों को ही उपलब्ध करने की एक कार्य विधि है "।"

स्वर्गीय श्री जवाहरलाल नेहरू के शब्दों में "समस्त भारत में मानव क्रियाओं के ये केन्द्र ऐसे उदोति स्तम्भ हैं जो घने अन्धकार में प्रकाश फैला रहे हैं। यह प्रकाश उस समय तक फैलता रहेगा, जब तक समस्त भारत भूमि आलोकित न हो उठे।" स्वर्गीय राष्ट्रपति डा० राजेन्द्रप्रसाद के शब्दों में "ये योजनाएँ ऐसे छोटे बीज की तरह हैं जो एक दिन विशाल वृक्ष में परिणत हो जावेगा।" थी एस० के० डे० ने इसकी बहुत ही सुन्दर शब्दों में परिभाषा इस प्रकार दी है— "सामुदायिक योजना एक ऐसा उद्योग है जिसका परिवालन एक चतुर माली अत्यन्त सावधानी से करता है। यह योजना एक ऐसे जंगल को समान नहीं है जिसमें मुक्त व्यापार की तरह वृक्ष तथा वनस्पतियाँ भी हो।" पंचवर्षीय योजनाओं के अनुसार 'सामुदायिक योजनाएँ' ग्रामों के आर्थिक एवं सामाजिक जीवन में कायापलट करने की योजनाएँ हैं और ग्राम विकास सेवा इस उद्देश्य को प्राप्त करने का साधन है।" इस प्रकार सामुदायिक विकास योजनाओं का लक्ष्य ग्रामीण समाज के चतुर्मुखी विकास

को प्रोत्साहित करना है जिसमें गाँववासियों का आर्थिक, राजनीतिक, सामाजिक, सांस्कृतिक और नैतिक विकास सम्भव होगा।

### योजना का श्रेयणेश

भारत में सामुदायिक विकास योजनाओं का प्रारम्भ "गाँवी जयन्ती" के अवसर पर २ अक्टूबर, १९५२ से हुआ जबकि देश भर में ५५ विकास क्षेत्रों में विकास का कार्यक्रम प्रारम्भ किया गया। इस कार्यक्रम को कार्यान्वित करने के लिए समस्त राष्ट्र को ५५ सामुदायिक योजना क्षेत्रों में बाँटा गया जिनका विस्तार दक्षिण में कुमारी अन्तरीप से लेकर उत्तर में काश्मीर तक तथा पश्चिम में सौराष्ट्र से लेकर पूर्व में असम तक है।

### सामुदायिक विकास के उद्देश्य :

सामुदायिक विकास योजनाओं के निम्नलिखित उद्देश्य हैं :

(१) कृषि, बागवानी, पशु-पालन, मछली-पालन आदि में वैज्ञानिक विधियों को लागू करके और अन्य पूरक घन्धों व कुटीर-उद्योगों को शुरू करके बेरोजगारी दूर की जाय और उत्पादन में वृद्धि की जाय।

(२) गाँव की सड़को, तालाबों, पाठशालाओं, स्वास्थ्य केन्द्रों आदि सार्वजनिक हित के निर्माण कार्यों के लिए सुसंगठित प्रयत्न किये जाने चाहिए।

(३) जनता के सहयोग से प्रत्येक ग्राम या कई ग्रामों को मिलाकर कम से कम एक बहुउद्देशीय सहकारी संस्था की स्थापना करना।

(४) जीवन की प्राथमिकताओं, जैसे खाना, कपड़ा और मकान के मामले में गाँव को आत्मनिर्भर बनाना।

(५) व्यक्ति की आत्म-निर्भरता और समाज की स्वतंत्र अप्रसर होने की भावना को विकसित करना ताकि लोग अपने मामलों का स्वयं प्रबन्ध कर सकें और गाँव को वृहत्तर भारतीय लोकतन्त्र की स्वयंसाधित इकाई बना सकें।

संक्षेप में इसके पीछे भावना यह है कि देश की सामान्य जनता का राष्ट्रीय पुनर्निर्माण तथा समाजवादी ढंग के समाज और कल्याणकारी राज्य की ओर उसके कर्तव्यों के प्रति जागृत किया जाय।

### सामुदायिक विकास योजना का कार्यक्रम :

सामुदायिक विकास योजना का उद्देश्य ग्रामीण जीवन का सर्वतोमुखी विकास करना है। इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए एक अष्टमूर्तीय कार्यक्रम अपनाया गया है जिसके अन्तर्गत यथासम्भव ग्रामीण जीवन के सभी पहलुओं को स्पष्ट करने का प्रयत्न किया गया है। इसमें कृषि एवं तत्सम्बन्धी कार्य, सिंचाई कार्य, ग्रामीण एवं लघु उद्योग; शिक्षा; आवास; प्रशिक्षण एवं सामाजिक कल्याण; महिला कार्यक्रम; स्वास्थ्य एवं सफाई तथा महिला कार्यक्रम में सम्बन्धित विकास के कार्यक्रम सम्मिलित किये गये हैं। इन कार्यक्रमों का मक्षिप्त विवरण इस प्रकार है

(१) कृषि एवं तत्सम्बन्धी कार्य—कृषि भारतीय ग्रामीण जीवन का सबसे प्रमुख अंग होने के कारण इसके विकास पर प्रमुख ध्यान दिया गया था। कृषि की उत्पादकता में वृद्धि लाने के लिए इसके अन्तर्गत निम्नलिखित कार्यक्रमों का आयोजन है—नई व पुरानी भूमि को कृषि योग्य बनाना, उर्वरक एवं उन्नत बीजों की व्यवस्था करना, सुधरी कृषि विधियों का प्रचलन, तकनीकी सूचनाओं का प्रचार, सुधरे कृषि औजारों की व्यवस्था, उन्नत विपणन एवं माख सुविधाओं की व्यवस्था, भूमि कटाव की रोकथाम करना, पशु-प्रजनन एवं चिकित्सा की सुविधा, सहकारिता का विकास, कम्पोस्ट खाद का प्रयोग करना आदि।

(२) सिंचाई कार्य—पर्याप्त सिंचाई सुविधाओं का अभाव कृषि के विकास में एक महत्वपूर्ण बाधा है। अतएव सामुदायिक विकास योजना के कार्यक्रमों के अन्तर्गत सिंचाई की सुविधाओं

के विकास पर जोर दिया गया है। सिंचाई कार्यक्रम के अन्तर्गत लघु सिंचाई साधनों—जैसे कुँओ, नलकूपी तालाबों, नहरों आदि के द्वारा कृषि के लिए पानी की व्यवस्था की जायेगी। लक्ष्य यह है कि कम से कम आधी भूमि को ऐसी सिंचाई सुविधायें प्राप्त हों।

(३) शिक्षा—ग्रामीण क्षेत्रों के विकास के हेतु किसी भी योजना के निर्माण एवं कार्यान्वयन में ग्रामीण जनता तभी भाग ले सकती है जबकि वह शिक्षित हो। अतः सामुदायिक विकास योजना के अन्तर्गत प्रारम्भिक एवं बुनियादी शिक्षा के विकास की व्यवस्था की गयी है। लघु ग्रामीण उद्योगों को प्रोत्साहित करने के लिए शिल्पकारों-तकनीशियनों को आधुनिक विधियों के प्रशिक्षण की भी व्यवस्था की गई है। वयस्कों की शिक्षा के लिए प्राथमिक शिक्षा तथा वाचनालयों की भी व्यवस्था की गई है।

(४) ग्रामीण एवं लघु उद्योगों का विकास—ग्रामीण जनता के जीवन स्तर को ऊँचा उठाने के लिए इनके अन्दर ग्रामीण एवं लघु उद्योगों के विकास पर जोर दिया जाता है ताकि गाँवों के वेकार एवं अर्द्ध वेकार लोगों को रोजगार मिल सके। सामुदायिक विकास के कार्यक्रमों के अन्तर्गत ग्रामीण उद्योगों के विकास की विभिन्न मंदा पर इन तीन पंच वर्षीय योजनाओं में लगभग २२९२ लाख रुपये का व्यय किया गया है।

स्वास्थ्य एवं ग्राम सफाई—सामुदायिक विकास योजनाओं के अन्तर्गत स्वास्थ्य एवं ग्राम सफाई कार्यक्रमों को भी सम्मिलित किया गया है। इन कार्यक्रमों के अन्तर्गत जन स्वास्थ्य एवं सफाई पर विशेष जोर दिया जाता है। स्वास्थ्य कार्यक्रमों के अन्तर्गत गाँवों में चिकित्सा केन्द्र, पशु चिकित्सालय तथा गतिशील चिकित्सालयों की व्यवस्था की जाती है। महामारियों (जैसे-मलेरिया हैजा तपैदिक आदि) का नियंत्रण भी स्वास्थ्य कार्यक्रमों का एक महत्वपूर्ण अंग है। गाँवों में सफाई की व्यवस्था के लिए दोचालय पक्की नालियाँ कुओं की मरम्मत गलियों को पक्का किया जाना आदि की व्यवस्था है।

(६) आवास प्रशिक्षण एवं सामाजिक कल्याण—ग्रामीण जनता की आवास व्यवस्था को सुधारने के लिए गाँवों में उत्तम प्रकार के भवन निर्माण के विषय में प्रदर्शनियों आदि की व्यवस्था की जाती है तथा घने घसे हुए गाँवों में लोगों को नये स्थानों में भवन निर्माण के लिये प्रोत्साहित किया जाता है। सस्ते और सुविधाजनक मकानों के नमूने तथा भवन-सामग्री विषयक महायत्ना दी जाती है। स्थानीय क्षमता और संस्कृति के आधार पर सामुदायिक मनोरंजन के साधनों की व्यवस्था की जाती है। इनके अन्तर्गत खेल-कूद मैला एवं प्रदर्शनियों का आयोजन किया जाता है। पाक एवं खेल-कूद के मदाना का विकास किया जाता है। सामुदायिक विकास कार्यक्रमों को सफल बनाने के लिए कर्मचारियों को प्रशिक्षण भी प्रदान किया जाता है ताकि समुचित मात्रा में प्रशिक्षित कर्मचारी उपलब्ध हो सके।

(७) यातायात एवं संचार व्यवस्था—इस कार्यक्रम के अन्तर्गत गाँवों में सड़कों एवं संचार व्यवस्था के विकास पर जोर दिया जाता है। प्रत्येक क्षेत्र में सड़कों का विकास इस प्रकार करने का आयोजन है जिससे कि कोई भी गाँव मुख्य सड़क से आधे मील (½ मील) से अधिक की दूरी पर स्थित न हो। सड़कों का निर्माण यथासम्भव ग्रामीणों के ऐच्छिक धर्म द्वारा किया जाता है। सरकार या सावजनिक संस्थाएँ मुख्य सड़कों की व्यवस्था करती हैं। इसके अतिरिक्त संचार व्यवस्था के विकास पर भी जोर दिया जाता है।

(८) महिला कार्यक्रम—गाँवों में विशेषतः महिलाओं की दशा बड़ी ही दयनीय है। अभी हाल ही में एक स्थानीय समाचार पत्र में यह सूचना प्रकाशित की गई थी कि राजस्थान के एक गाँव में खेत जोतने में बैलों के स्थान पर औरतों में काम लिया जाता है। अतएव महिलाओं के उत्थान के लिए सामुदायिक विकास योजनाओं के अन्तर्गत महिला कार्यक्रमों को भी सम्मिलित किया गया है। इस कार्य के लिये गाँव में महिला कम्प लगाये जाते हैं तथा महिला समितियों की स्थापना की जाती है।

## सामुदायिक विकास तथा राष्ट्रीय प्रसार सेवा परियोजना में अन्तर (Difference between Community Development and National Extension Service Projects)

प्रायः लोगों में यह भ्रम पाया जाता है कि सामुदायिक विकास परियोजनाओं तथा राष्ट्रीय प्रसार सेवा परियोजना दोनों एक ही हैं, अर्थात् इन दोनों में कोई अन्तर नहीं है। किन्तु इन दोनों में पर्याप्त अन्तर विद्यमान है जो निम्न प्रकार है :

(१) सामुदायिक विकास योजना एक पद्धति (System) है जबकि राष्ट्रीय विकास सेवा योजना एक साधन (means) है जिसके द्वारा सामुदायिक विकास योजना के कार्यक्रमों को कार्यान्वित किया जाता है। (२) सामुदायिक विकास योजनाओं की तुलना में राष्ट्रीय प्रसार योजनाओं का क्षेत्र सीमित है। (३) सामुदायिक विकास कार्यक्रम के अन्तर्गत ग्रामीण जीवन के सर्वाङ्गीण विकास पर जोर दिया जाता है, जबकि राष्ट्रीय प्रसार सेवा के कार्यक्रम के अन्तर्गत केवल कृषि व्यवसाय को समुन्नत करने एवं विकसित अवस्था में लेकर कृषक के जीवन-स्तर को ऊँचा उठाने का प्रयत्न किया जाता है। (४) राष्ट्रीय विकास योजना का लक्ष्य एवं उद्देश्य राष्ट्रीय प्रसार सेवा कार्यक्रम की तुलना में अधिक विस्तृत, व्यापक, पूर्ण, गहन एवं महत्वकांक्षी है। (५) सामुदायिक विकास कार्यक्रमों पर राष्ट्रीय प्रसार सेवा के कार्यक्रमों की तुलना में अधिक धन व्यय किया जाता है।

### सामुदायिक विकास कार्यक्रम का संगठन (Organisation of the Community Development Projects)

(i) गाँव संगठन—सामुदायिक विकास योजनाओं के अन्तर्गत गाँव और गाँववासियों के जीवन के प्रत्येक पहलू को शामिल कर लिया गया है जिसमें उससे बहुमुखी उन्नति हो सके। ग्रामीण स्तर का कार्यकर्ता जिसे 'ग्राम सेवक' भी कहते हैं, इस कार्यक्रम का मूल कार्यकर्ता है। उसका गाँववालों से निकटतम सम्बन्ध होता है। प्रत्येक ५ से १० गाँव तक का एक ग्राम सेवक इंचार्ज होता है, जो चार-पाँच हजार ग्रामीणों की सेवा करता है। उसे कृषि, पशु-चिकित्सा, सार्वजनिक स्वास्थ्य, प्रामोद्योग, सहकारिता, पचासत आदि की शिक्षा दी जाती है। गाँव संगठन सामुदायिक विकास कार्यक्रम का सबसे निचला स्तर है।

(ii) जिला संगठन—जिला योजना तथा विकास समिति का कन्वक्टर चेयरमैन होता है। इसके नीचे 'खण्ड अधिकारी' होते हैं जो 'विकास अधिकारी' का कार्य करते हैं। अतः इनको 'जिला विकास अधिकारी' भी कहते हैं। प्रत्येक योजना में ३०० गाँव होते हैं और इसे तीन खण्डों में विभाजित किया जाता है। प्रत्येक खण्ड १०० गाँव का होता है जिनका निरीक्षण खण्ड अधिकारी अथवा विकास अधिकारी (B. D. O) करते हैं।

(iii) राज्य संगठन—प्रत्येक राज्य में, 'राज्य विकास समिति' होती है जिसमें राज्य के मुख्य मन्त्री सभापति, विकास मन्त्री, सदस्य तथा विकास कमिश्नर सचिव होते हैं। यह कमिश्नर जिलाधीशों के कार्यका निरीक्षण करता है।

(iv) केंद्रीय संगठन—अखिल भारतीय स्तर पर एकसूत्रता लाने के लिये मसिति है, जिसमें योजना कमीशन के सदस्य, सामुदायिक विकास, कृषि तथा खाद्य के सभी मन्त्री होते हैं। प्रधानमन्त्री इस समिति का अध्यक्ष होता है। सामुदायिक विकास कार्य की महत्ता व इसके बढ़ते हुए कार्यक्षेत्र के कारण मितम्बर सन् १९५६ में इसके लिए एक अलग मन्त्रालय 'सामुदायिक विकास एवं सहकारी मन्त्रालय' के नाम से स्थापित किया गया।

पंचवर्षीय योजनाओं में सामुदायिक विकास :

जैसा कि पहले भी बतलाया जा चुका है, भारत में सामुदायिक विकास कार्यक्रम अब्टूबर, १९५२ को ५५ चुनौती हुई परियोजनाओं में आरम्भ किया गया था तथा प्रत्येक परियोजना के क्षेत्र में ५०० वर्ग मील में (१,३०० वर्ग किलोमीटर) फ़ैली हुई २ लाख की जनसंख्या के ३०० गाँव सम्मिलित किये गये थे। इस प्रकार भारत में सामुदायिक विकास कार्यक्रम को प्रारम्भ हुए



१७ वर्षं समाप्त हो चुके हैं। पंचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत सामुदायिक विकास कार्यक्रमों के विस्तार पर विशेष बल दिया गया है।

**प्रथम योजना (१९५१-५२ से १९५५-५६ तक) में प्रगति**—प्रथम योजना के अन्तर्गत कुल ग्रामीण जनसंख्या के एक-चौथाई भाग को इस कार्यक्रम के अन्तर्गत लाने का आयोजन किया गया था। इस योजना काल में सामुदायिक विकास कार्यक्रमों पर कुल मिलाकर ४५ ९८ करोड़ रुपये की राशि व्यय की गयी। योजना की समाप्ति तक यह कार्यक्रम ९८८ विकास खण्डों के १४० हजार गांवों में लागू किया जा चुका था जिनकी जनसंख्या ७ ७५ करोड़ थी।

**द्वितीय योजना (१९५६-५७ से १९६०-६१ तक) में प्रगति**—द्वितीय योजना में सामुदायिक विकास कार्यक्रमों के विस्तार पर विशेष बल दिया गया था। द्वितीय योजना की समाप्ति तक इस कार्यक्रम के अन्तर्गत ३,१०० खण्ड आ गये थे जिनमें लगभग ३ ७ लाख गांव थे जिनकी जनसंख्या २० करोड़ की थी। द्वितीय योजनाकाल में सामुदायिक विकास कार्यक्रमों पर कुल मिलाकर १८७ १२ करोड़ रुपये व्यय किये गये। द्वितीय योजना-काल में ही एक समिति नियुक्त की गयी थी जिसका नाम बलवन्तराय मेहता समिति था।

#### बलवन्तराय मेहता समिति की सिफारिशें

दिसम्बर, १९५६ में सामुदायिक विकास आन्दोलन का मूल्यांकन करने के लिए सरकार ने श्री बलवन्तराय मेहता की अध्यक्षता में एक समिति की नियुक्ति की थी। इस समिति की रिपोर्ट नवम्बर, १९५७ में प्रकाशित हुई, जिसकी मुख्य सिफारिशें इस प्रकार थीं :

(१) "सामुदायिक विकास कार्यक्रम के सम्बन्ध में सत्ता का हस्तान्तरण और व्यवस्था का विकेन्द्रीकरण होना चाहिए और इस तरह की सत्ता का उपयोग तथा व्यवस्था का नियन्त्रण स्थानीय क्षेत्र के लोक प्रतिनिधियों द्वारा ही होना चाहिए।" इस प्रकार सारी शक्तियाँ जनता द्वारा संचालित पंचायतों, सहकारी समितियों को सौंप देनी चाहिए।

(२) राष्ट्रीय प्रसार सेवा और सामुदायिक विकास के बीच का अन्तर समाप्त कर दिया जाना चाहिए।

(३) सामुदायिक विकास कार्यक्रम को तृतीय योजना तक बढ़ा दिया जाना चाहिए।

(४) 'सही क्रिम का प्रशासन ही सामुदायिक विकास के समूचे कार्य को मुहठ बना सकता है।'

उपरोक्त सभी सिफारिशें स्वीकार कर ली गई थीं। इन सिफारिशों के आधार पर द्वितीय योजना में विकास कार्यक्रमों में महत्त्वपूर्ण परिवर्तन किये गये जिनमें सामुदायिक विकास कार्यक्रम को समस्त ग्रामीण क्षेत्रों में फैलाना पंचायती राज्य की स्थापना विकास खण्डों को योजना और विकास की इकाई बनाना विशेष रूप में उल्लेखनीय हैं।

**तृतीय योजना (१९६१-६२ से १९६५-६६ तक) में प्रगति**—तृतीय योजनाकाल में सामुदायिक विकास कार्यक्रम पर २९४ करोड़ व्यय करने की व्यवस्था की गई थी जिसमें से योजना के अन्त तक केवल २६९ १२ करोड़<sup>१</sup> रुपये ही व्यय किये गये थे। योजना के अन्त तक लगभग ५,२०० खण्डों पर कार्य प्रारम्भ हो चुका था।

#### वर्तमान स्थिति :

अब तक लगभग ५२६५ खण्डों में कार्य प्रारम्भ हो चुका है। इनके अन्तर्गत ५ ३७ लाख गांव हैं। जिनकी जनसंख्या ४० ४६ करोड़ है। इस प्रकार देश के लगभग सभी ग्रामीण क्षेत्रों में सामुदायिक विकास कार्यक्रमों का विस्तार हो गया है। वार्षिक योजनाओं की अवधि (१९६८-६९) में सामुदायिक विकास आदि के कार्यक्रमों पर ९९ करोड़ रुपये व्यय होने का अनुमान है।

1. See India '1968' page 254.

चतुर्थ योजना (१९६६-७४) से सामुदायिक विकास कार्यक्रम—चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में सामुदायिक विकास को कृषि का एक अभिन्न अंग माना गया है। अतएव इनके विकास पर विशेष बल दिये जाने की व्यवस्था है। चतुर्थ पंचवर्षीय योजनाकाल में सामुदायिक तथा पंचायत कार्यक्रमों पर ११५८ करोड़ रु० व्यय होने का आयोजन है।

सामुदायिक विकास कार्यक्रमों की समीक्षा (An Appraisal of the Community Development Projects)—भारत में सामुदायिक विकास कार्यक्रमों को शुरू हुए १७ वर्ष से भी अधिक की अवधि व्यतीत हो चुकी है। इस अवधि में सामुदायिक विकास कार्यक्रम ने अच्छी प्रगति की है। सामुदायिक विकास कार्यक्रम की कार्यवाहियों का मूल्यांकन करने के लिये योजना आयोग ने एक पृथक कार्यक्रम मूल्यांकन संगठन (Programme Evaluation Organisation) की स्थापना की है। यह संगठन प्रतिवर्ष सामुदायिक विकास खण्डों की सफलताओं व असफलताओं पर रिपोर्ट देता है। इन रिपोर्टों से पता चलता है कि पिछले १७ वर्षों में सामुदायिक विकास खण्डों में विभिन्न क्षेत्रों में अच्छी प्रगति हुई है। विशेषकर शिक्षा, चिकित्सा, सड़क यातायात आदि में पर्याप्त सुधार हुआ है। लोग यह अनुभव करने लगे हैं कि राज्य का काम केवल राज्य करना ही नहीं है, अपितु सेवा करना भी है। इन कार्यक्रमों के कारण ग्रामीण जनता में नई आशाएँ, आवश्यकताएँ एवं आकांक्षाएँ उत्पन्न हुई हैं। इन सफलताओं के साथ-साथ रिपोर्टों में सामुदायिक विकास कार्यक्रमों की दुर्बलताओं तथा असफलताओं पर भी प्रकाश डाला गया है जो कि निम्न प्रकार है :

(१) जन-सहयोग का अभाव—यह दुख का विषय है कि पिछले १७ वर्षों के निरन्तर प्रचार एवं विकास कार्यक्रमों के बावजूद भी भारतीय ग्रामीण जनता ने सामुदायिक विकास कार्यक्रम के प्रति सहयोगी भावना के स्थान पर उदासीनता की ही भावना दिखायी है। कार्यक्रमों को पूरा करने के लिए स्थानीय पहल, नेतृत्व तथा आत्मविश्वास का भारी अभाव है। अधिकांश ग्रामीण इसे असना कार्यक्रम नहीं मानते और ऐसा लगता है जैसे ग्रामीण क्षेत्र के विकास के लिए छोटे-छोटे कार्यक्रमों के लिए भी वे मुख्यतः सरकार का मुँह जोहते हैं।

(२) कृषि के क्षेत्र में असफलता—सामुदायिक विकास कार्यक्रम में कृषि के विकास पर सबसे अधिक महत्त्व दिया गया है। किन्तु कृषि के क्षेत्र में जो सफलता प्राप्त हुई है वह निर्धारित लक्ष्यों से बहुत दूर है। यद्यपि कृषि में मुँहरे हुए तरीकों का प्रचार हुआ है किन्तु फिर भी अधिकांश गाँवों में सिंचाई, चकबन्दी, भूमि-संरक्षण, वित्त आदि के विषय में विशेष प्रगति नहीं हुई है।

(३) अधिकारियों में मतभेद—सामुदायिक विकास कार्यक्रम की असफलता का एक महत्त्वपूर्ण कारण सरकार तथा नियुक्त अधिकारियों (जैसे विकास अधिकारी, ग्रामसेवक, पटवारी आदि) तथा गाँवों में चुनाव द्वारा मनोनीत प्रधान अथवा सरपंच के मध्य मतभेदों का होना है। आपसी मतभेदों के फलस्वरूप दोनों ओर की शक्तियाँ विकास के कार्यक्रमों से हटाकर एक दूसरे को नीचा दिखाने में लग जाती हैं। इसके परिणामस्वरूप विकास की सारी योजनाएँ ठप्प पड़ जाती हैं।

(४) राजनीतिज्ञों का प्रभाव—पंचायती में विभिन्न राजनीतिक दलों का प्रवेश हो जाने के कारण सहयोग के स्थान पर दलबन्दी को प्रोत्साहन मिला है। इनका कार्य आपस में एक दूसरे का विरोध करना, झगडा करना, नये-नये दल कायम करना, एक दूसरे को नीचा दिखाना आदि ही रहे गया है, जिसके परिणामस्वरूप विकास कार्य ठप्प पड़ गया है। आज समूचा ग्रामीण जीवन ही राजनीतिक दलबन्दी का अखाड़ा बन गया है।

(५) निर्धन व्यक्तियों को अपेक्षाकृत कम लाभ—सामुदायिक विकास कार्यक्रम से प्राप्त अधिकांश लाभ निर्धन वर्ग को न पहुँच कर सम्पन्न वर्ग को पहुँचते हैं। ग्रामीण नेतृत्व आज भी गाँव के अपेक्षाकृत सम्पन्न वर्ग के ही हाथों में है। अनुसूचित एवं पिछड़े वर्गों की आवाज ग्राम पंचायत एवं पंचायत समितियों में बुलन्द नहीं हो पाई है। ऋण व आर्थिक सहायता के वितरण में भी उन्हीं लोगों को स्थान मिलता है जिनके पास जमानत के लिये भूमि तथा अचल सम्पत्ति होती है।

(६) ग्रामीण उद्योगों एवं सहकारिता के क्षेत्र में अस्तित्वजनक प्रगति—सामुदायिक विकास कार्यक्रम को लागू करते समय यह वादा व्यक्त की गई थी कि इससे ग्रामीण उद्योगों तथा

सहकारिता का विकास होगा। रोजगार के नये-नये साधन विकसित होंगे। प्रगति के आँकड़ों से ज्ञात होता है कि इस क्षेत्र में आशातीत प्रगति नहीं हो पाई है।

**अन्य आलोचनाएँ :**

सामुदायिक विकास कार्यक्रम की उपर्युक्त कमियों के अतिरिक्त और भी कई कमियाँ हैं जिनके आधार पर विभिन्न क्षेत्रों में समय-समय पर तीव्र आलोचनाएँ की जाती रही हैं। ये आलोचनाएँ निम्नलिखित हैं

(१) सामुदायिक विकास योजनाओं का खोखलापन—आलोचकों का कथन है कि इन योजनाओं में आन्तरिक खोखलापन है। प्रगति के आँकड़े समय-समय पर जो प्रकाशित किए जाते हैं, क्या वे सब सही हैं? इस प्रश्न के उत्तर में श्री एस० के० डे ने स्पष्ट रूप में स्वीकार किया है कि इन योजनाओं में पैसे का दुरुपयोग हुआ व कागजी घोड़े दौड़ाये गये हैं। उन्होंने मध्यप्रदेश का दौरा करते समय एक विकास खण्ड अधिकारी (B D O) से पूछा कि खाद के कितने गड्डे खोदे गये हैं? उन्होंने फौरन फाइल उठाकर हजारों की सख्या बतला दी। किन्तु जब जाच की तो देखने के वास्ते एक भी गड्डा न मिला अर्थात् समस्त गड्डे कागजी पर ही सीमित थे।

उपरोक्त के अतिरिक्त आलोचनाओं के अन्त स्तम्भ निम्नलिखित है :

(२) लालफीता शही का बोलवाला है।

(३) धन का भारी अपव्यय होता है।

(४) इससे अमरीकी पूँजीवाद तथा औपनिवेशवाद को प्रोत्साहन मिलता है।

(५) कर्मचारियों के प्रशिक्षण की ओर कोई ध्यान नहीं दिया गया है।

(६) भूमि रहित कृषि श्रमिकों पर कोई ध्यान नहीं दिया गया है।

(७) इन कार्यक्रमों में सुनियोजित प्राथमिकताओं का अभाव रहा है।

(८) ग्राम मेवक का क्षेत्र आवश्यकता से अधिक विस्तृत रखा गया है जिससे वह कृषि उत्पादन में वृद्धि लाने से सम्बन्धित अपने उत्तरदायित्व को भली प्रकार निभाने में असमर्थ रहा है।

(९) सामुदायिक विकास कार्यक्रमों में व्यावहारिकता के स्थान पर औपचारिकता व नौकरशाही को अधिक महत्त्व दिया गया है।

**सामुदायिक विकास कार्यक्रम को अधिक सफल बनाने के लिए सुझाव**

भारत में सामुदायिक विकास कार्यक्रम अधिक सफल एवं प्रभावशाली बनाने के लिये विभिन्न विद्वानों, समितियों, अध्ययन मण्डलों तथा योजना आयोग ने समय-समय पर अनेक सुझाव दिये हैं जिनमें से प्रमुख सुझाव निम्नलिखित हैं

(१) ग्रामीणों के सहयोग पर बल—ग्रामीण जनता में सामुदायिक विकास कार्यक्रमों के प्रति विश्वास एवं उत्साह की भावना को जागृत करने का प्रयत्न किया जाना चाहिये ताकि उनका अधिकाधिक सहयोग प्राप्त किया जा सके। उनके मन में यह भावना जागृत की जानी चाहिये कि यह कार्यक्रम उनका अपना कार्यक्रम है, अतएव इसकी सफलता भी उनके सहयोग पर निर्भर करती है। इसके लिए प्रचार पर बल दिया जाना चाहिए।

(२) राजनीति से दूर रहना—जब तक सामुदायिक विकास खण्डों तथा पंचायतों को दूषित राजनीति के कुप्रभाव से मुक्त नहीं किया जायगा तब तक सफलता की कामना करना व्यर्थ होगा। इसके लिये सक्रिय बहम उठाये जाने चाहिए। सरकार को स्वयं उन क्षेत्रों का विरोध एवं उनके प्रति उदासीनता नहीं दिखानी चाहिए जिनमें सरकार समर्थक दल का बहुमत न हो। सभी दलों द्वारा एक आचार संहिता बनायी जानी चाहिए तथा उसका कठोरता में पालन किया जाना चाहिए।

(३) अनुसन्धान सम्बन्धी सुविधाओं का विकास—सामुदायिक विकास खण्डों में कृषि सम्बन्धी अनुसन्धान-शालाओं की स्थापना एवं उनका विकास किया जाना चाहिए। कृषि सम्बन्धी समस्याओं को इन अनुसन्धान-शालाओं तक पहुँचाने का प्रबन्ध होना चाहिए।

(४) ग्रामीण एवं छोटे उद्योग-धन्धों पर बल—सामुदायिक विकास योजनाओं में ग्रामीण एवं छोटे उद्योग-धन्धों की स्थापना एवं उनके विकास पर बल दिया जाना चाहिए ताकि ग्रामीण जनता की आय में कुछ वृद्धि हो सके।

(५) प्रशिक्षण पर जोर—सामुदायिक विकास के कार्यों पर केवल उन्हीं सरकारी कर्मचारियों की नियुक्तियों की जानी चाहिए जिन्होंने कि पहले से ही आवश्यक प्रशिक्षण प्राप्त कर लिया हो। ऐसा करने पर ही वे गाँवों की समस्याओं को अच्छी तरह से समझ पायेंगे। यही नहीं कर्मचारियों की भर्ती करते समय गाँवों में निवास करने वाले व्यक्तियों को प्राथमिकता मिलनी चाहिए। पंच, सरपंच तथा प्रधानों के लिये भी आवश्यक प्रशिक्षण की व्यवस्था की जानी चाहिए ताकि से सही अर्थों में सामुदायिक विकास के कार्यक्रमों को सफल बनाने में अपना योग दे सकें।

(६) कृषि रीतियों में आनूल परिवर्तन—यद्यपि सामुदायिक विकास योजनाओं में कृषि के विकास पर सबसे अधिक जोर दिया गया है किन्तु फिर भी इसमें आनातीत प्रगति नहीं हो पायी है। फलतः यह कार्यक्रम पूर्णतः सफल नहीं हो पाया है। इसका मुख्य कारण घिसी-पिटी कृषि रीतियों का प्रचलन है। अतएव आज आवश्यकता इस बात की है कि इन घिसी-पिटी कृषि रीतियों के स्थान पर आधुनिक कृषि रीतियों को प्रचलित किया जाय। इसके लिए एक फ्रान्तिकारी सगठन की स्थापना की जानी चाहिए जो कि गाँव-गाँव घूमकर नवीन कृषि प्रणालियों का प्रचार करे। प्रचार करते समय सैद्धान्तिक एवं व्यावहारिक दोनों पहलुओं पर जोर दिया जाना चाहिए।

(७) ग्राम सेवक का क्षेत्र सीमित करना—ग्राम सेवक अपने कार्य को सफलतापूर्वक कर सके, इसके लिये यह आवश्यक है कि उसका क्षेत्र सीमित किया जाय। बलवन्तराय समिति के अनुसार एक ग्राम सेवक के अन्तर्गत ४,००० से अधिक व्यक्ति न रहे जायें।

(८) स्वदेशी भावना का विकास—सामुदायिक विकास योजनाओं को सफल बनाने के लिये जत-साधारण में स्वदेशी भावना कूट-कूट कर भर देनी चाहिये। ऐसा होने पर स्वाभाविक रूप से वे सामुदायिक विकास के कार्यक्रमों में अधिक उत्साह से हिस्सा लेंगे एवं उन्हें सफल बनायेंगे।

(९) भूमि सुधार—सामुदायिक विकास कार्यक्रम को अधिक सफल बनाने के लिए भूमि सुधार को द्रुतगति में लागू किया जाना चाहिये। भूमिहीन किसानों को भूमि देने पर बल दिया जाना चाहिये।

(१०) अन्य सुझाव—(i) भविष्य में ग्रामीण क्षेत्र में कल्पना कार्यों के मुकाबले में आर्थिक विकास के कार्यक्रमों पर अधिक जोर दिया जाना चाहिये। (ii) सहकारी आन्दोलन को और अधिक महत्व दिया जाना चाहिये। (iii) सघन कृषि क्षेत्र कार्यक्रम (Intensive Agricultural Area Programme IAAP) पर जोर दिया जाना चाहिये। (iv) ग्रामीण क्षेत्रों में भू-दान आन्दोलन पर भी बल दिया जाना चाहिए। (v) सामुदायिक विकास योजनाओं में परिवार नियोजन को कार्यक्रम का आवश्यक अंग बनाकर किसानों के जीवन-स्तर को ऊँचा उठाने का प्रयत्न किया जाना चाहिये।

**भविष्य :**

इसमें संदेह नहीं कि सामुदायिक विकास आन्दोलन से गाँवों में नवीन जीवन का संचार हुआ है, गाँववासियों में नई प्रेरणा आई है और जन समुदाय में स्वयं सहायता की स्फूर्ति बनी है। अपना विकास अपने ही हाथों द्वारा किया जाय, यह इस आन्दोलन का मन्त्र है। हमको पूर्ण विश्वास है कि ये योजनाएँ थोड़े समय में भारत को कोटि-कोटि ग्रामीण जनता में आर्थिक, राजनैतिक, सांस्कृतिक क्रांति करने के अपने महान प्रयास में सफल होगी। इस प्रकार एक नवीन भारत का निर्माण होगा। इस प्रकार भारतवर्ष में सामुदायिक विकास योजनाओं का भविष्य निश्चयात्मक रूप से उज्ज्वल है।

## भारत में योजनाकाल में कृषि विकास (Development of Agriculture in India during the Plan Period)

### प्रारम्भिक—कृषि नियोजन की आवश्यकता

भारत शुरू से ही एक कृषि प्रधान देश है। देश की ७० प्रतिशत जनसंख्या कृषि से अपना जीविकोपार्जन करती है। भारत की राष्ट्रीय आय का ४६-४७ भाग कृषि तथा पशुपालन से प्राप्त होता है। कृषि ही भारत की अर्थव्यवस्था की मूल आधार-सिला है। यदि कभी कृषि में वर्षा की अनियमितता, अतिवर्षित अनावर्षित तथा किसी अन्य प्रकार का प्रकोप हो जाता है तो समस्त अर्थव्यवस्था ही तिलमिला उठती है। यह कौमी बिडम्बना है कि देश की ७० प्रतिशत जनसंख्या कृषि में सलन होने पर भी खाद्यान्नों की पूर्ति के लिए विदेशों के भ्रमक्ष हाथ पसारने की नीबल आती है। अतएव भारत की अर्थव्यवस्था में कृषि का इतना अधिक महत्व होने के कारण यह स्वाभाविक ही है कि पंचवर्षीय योजनाओं के अन्दर इसके विकास को सर्वोत्तम स्थान प्राप्त हो।

### प्रथम योजनावर्ष (१९५१-५२ से १९५५-५६ तक) में कृषि का विकास (Development of Agriculture in the Second Plan Period)

प्रथम योजना में कृषि को सर्वोच्च प्राथमिकता दी गयी थी क्योंकि भारत के विभाजन के परिणामस्वरूप देश में खाद्यान्नों की भारी कमी पड़ गयी थी। इसका कारण यह था कि पूर्वी बंगाल के चावल उत्पादक क्षेत्र तथा पंजाब के गेहूँ उत्पादक क्षेत्र पाकिस्तान में चले गये थे। अतएव खाद्यान्न के क्षेत्र में आत्म-निर्भरता प्राप्त करना प्रथम योजना का प्रमुख लक्ष्य निर्धारित किया गया।

प्रथम योजना में कृषि विकास हेतु उठाये गये कदम—कृषि उत्पादन की श्रेष्ठता बढ़ाने के लिए उन्नत उत्पादन विधियाँ, पर्याप्त उर्वरकों व उन्नत बीजों का प्रयोग करने तथा पर्याप्त एवं नियमित जलपूर्ति के योजनाओं पर जोर दिया गया। जापानी ढंग में धान की खेती की गई। गन्ने की धनी सेतो पर बल दिया गया। भूमि संरक्षण एवं पुनरुद्धार के प्रयत्न किये गये। सहकारिता के विकास पर जोर दिया गया। २ अक्टूबर, १९५२ से सामुदायिक विकास योजनाएँ प्रारम्भ की गईं। टेक्नोलॉजिकल सुधारों के साथ-साथ कृषक के मनोविज्ञान को सुधारने का भी प्रयास किया गया ताकि वह कृषि की उन्नति में अपना अनूठे योगदान दे सके। इस आशय की पूर्ति के लिए भूमि सुधार कानूनों को लागू किया गया। सहकारी कृषि पर जोर दिया गया। अनुसन्धान केन्द्रों की स्थापना की गई। मछली व्यवसाय, पशुपालन एवं वनरोपण आदि क्षेत्रों में भी विकास योजनाएँ कार्यान्वित की गईं। प्रथम योजनाकाल में कृषि विकास के विभिन्न कार्यक्रमों पर कुल मिलाकर ६०१ करोड़ रुपये की धनराशि व्यय की गई जो कुल वास्तविक आय का ३१% भाग थी। इस

प्रकार योजनाकाल में कुल व्यय का लगभग एक-तिहाई भाग कृषि सम्बन्धी कार्यक्रमों पर व्यय किया गया ।

**प्रथम योजनाकाल में प्रस्ताविक लक्ष्य तथा प्रगति :**

भाग्यवश मौसम ने हमारा पूरा-पूरा साथ दिया । यही नहीं, उस समय के खाद्य मन्त्री स्वर्गीय श्री रफी अहमद किदवई ने कृषि की दशा को सुधारने में कोई कसर उठाने नहीं रखी । परिणामस्वरूप योजना के शुरू के तीन वर्षों में ही हमारा खाद्य उत्पादन निर्धारित लक्ष्यों को पार कर गया । प्रथम योजना में खाद्यान्न का उत्पादन लक्ष्य ६२ मिलियन टन निर्धारित किया गया था जबकि योजना के अन्त में खाद्यान्न का वास्तविक उत्पादन ६५८ मिलियन टन था । इसी प्रकार कृषि के अन्य क्षेत्रों में प्रगति हुई जो कि निम्न तालिका से स्पष्ट है

मद का नाम	इकाई	१९५०-५१	१९५५-५६ [लक्ष्य]	१९५५-५६ [वास्तविक उत्पादन]
१. खानाघान	मिलियन टन	५२.२	६२.०	६५.८
२. तिलहन	"	५.१	५.५	५.६
३. गन्ना (गुड)	"	५.६	६.३	६.०
४. कपास	मिलियन गांठे	२.९	४.२	४.०
५. जूट	"	३.३	५.४	४.२

प्रगति के उपरोक्त आँकड़ों से यह स्पष्ट हो जाता है कि प्रथम योजना में खाद्यान्न व तिलहन का उत्पादन निर्धारित लक्ष्यों से भी अधिक हुआ । इसके विपरीत, जूट, कपास व गन्ना का उत्पादन निर्धारित लक्ष्यों से कम हुआ । कृषि उत्पादन में कुल मिलाकर १८% की वृद्धि हुई । लगभग सभी लोगों का यह मत है कि कृषि की दृष्टि से प्रथम योजना पूर्णतः सफल रही है ।

**प्रथम योजना की कमियाँ**

यद्यपि कृषि की दृष्टि से प्रथम योजना को एक सफल योजना कहा जाता है किन्तु फिर भी इसके कृषि सम्बन्धी कार्यक्रमों में कुछ दोष रह गये थे, जो कि निम्नलिखित हैं :—(१) प्रथम योजनाकाल में संस्थागत परिवर्तनों (Institutional Changes) पर कोई विशेष ध्यान नहीं दिया गया । उदाहरण के लिए, खेतों के लघु आकार तथा उप-विभाजन एवं अपखण्डन की समस्या को हल करने के लिए कोई सक्रिय कदम नहीं उठाया गया । (२) प्रथम योजना के अन्तर्गत विभिन्न फसलों के विकास के लिए कोई निश्चित एवं ठोस योजना नहीं बनायी गयी ।

### द्वितीय योजनाकाल में कृषि का विकास

(Development of Agriculture during Second Five Year Plan)

प्रथम योजनाकाल में कृषि के क्षेत्र में की गई प्रगति से प्रभावित होकर योजना आयोग ने द्वितीय योजना में कृषि मुद्दों के उद्योगों पर अधिक बल देने का निश्चय किया । इस प्रकार द्वितीय योजना में कृषि की प्राथमिकता की दृष्टि से द्वितीय स्थान प्रदान किया गया, क्योंकि प्रथम स्थान उद्योगों को दिया गया था । इतना होते हुए भी कृषि उत्पादन बढ़ाने की आवश्यकता के महत्त्व को कम न किया गया ।

**द्वितीय योजना में कृषि विकास हेतु उठाये गये कदम :**

द्वितीय योजनाकाल में कृषि विकास कार्यक्रमों के आधीन कई महत्त्वपूर्ण कदम उठाये गये । इनमें सिंचाई के साधनों का विकास, भूमि सुधार, उन्नत बीज का वितरण, कम्पोस्ट खाद का प्रयोग, उर्वरकों का प्रयोग, भूमि पुनरुद्धार, सहकारी विपणन, कृषि वित्त की सुविधाओं का विकास, भूमि संरक्षण आदि उल्लेखनीय हैं । द्वितीय योजना में सिंचाई की सुविधाओं के विकास पर ३८० करोड़ रुपये व्यय किया गया । कृषि पर ९५० करोड़ रु० व्यय किये गये ।

### द्वितीय योजनाकाल के प्रस्ताविक लक्ष्य एवं प्रगति

द्वितीय योजनाकाल के प्रारम्भ में जो कृषि उत्पादन लक्ष्य रखे गये उनमें बाद में संशोधन करना पड़ा क्योंकि यह महसूस किया गया कि योजना के औद्योगिक लक्ष्यों की पूर्ति के लिए कृषि उत्पादन लक्ष्यों में और अधिक वृद्धि किया जाना आवश्यक है। उदाहरण के लिये, जूट तथा वस्त्र उद्योग की समुचित प्रगति तभी सम्भव है जबकि देश में पर्याप्त मात्रा में कच्चा जूट व कपास उपलब्ध हो। इन प्रकार द्वितीय योजना में महत्वपूर्ण कृषि पदार्थों के उत्पादन लक्ष्या तथा योजना के अन्त में वास्तविक उत्पादन का अनुमान निम्न तालिका की सहायता से लगाया जा सकता है

क्रम संख्या	सद का नाम	प्रथम योजना (१९५५-५६) में उत्पादन	द्वितीय योजना (१९६०-६१) का उत्पादन लक्ष्य	द्वितीय योजना के अन्त (१९६०-६१) में उत्पादन
१	खाद्यान्न (मिलियन टन में)	६५८	८०५	८२०
२	तिलहन (मि० टन में)	५६	७६	७०
३	गन्ना (गुड) (मिलि० टन में)	६०	७८	११२
४	कपास (मिलि० गांठी में)	४०	६५	५३
५	जूट (मिलि० गांठी में)	४२	५५	५४

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट हो जाता है कि द्वितीय योजना खाद्यान्न तथा गन्ना के उत्पादन की दृष्टि से तो सफल रही है किन्तु तिलहन कपास तथा कच्चे जूट के उत्पादन की दृष्टि से असफल रही है। प्रथम योजना के अन्त में ५६२ लाख एकड़ भूमि में सिंचाई की सुविधाएँ उपलब्ध थी। द्वितीय योजना में इन्हें बढ़ाकर ८५० एकड़ करने का आयोजन किया गया था। किन्तु द्वितीय योजना के अन्त में (१९६०-६१) लगभग ७०० लाख एकड़ भूमि में ही सिंचाई की सुविधाएँ प्राप्त हो सकी। इस प्रकार सिंचाई की दृष्टि से भी द्वितीय योजना असफल रही है। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि द्वितीय योजना में कृषि की दशा में कोई विशेष सुधार नहीं हो पाया है।

### तृतीय योजना (१९६१-६२ से १९६५-६६ तक) में कृषि का विकास (Development of Agriculture in the Third Plan Period)

द्वितीय योजनाकाल में कृषि के क्षेत्र में जो असफलताएँ रही उनसे प्रभावित होकर तृतीय योजना काल में कृषि के विकास पर पुनः जोर देना आवश्यक हो गया। अतएव तृतीय योजना के प्रमुख उद्देश्यों में से एक उद्देश्य यह था 'खाद्यान्न के क्षेत्र में आत्मनिर्भरता प्राप्त करना तथा उद्योगों एवं निर्यात की माँग पूरा करने के हेतु कच्चे माल के उत्पादन पर जोर देना। इस प्रकार तृतीय योजना काल में पुनः कृषि को प्राथमिक स्थान दिया गया।

तृतीय योजना में कृषि विकास के लिए उठाये गये कदम

तृतीय योजना में कृषि विकास के लिए सिंचाई भूमि-संरक्षण भूमि उद्धार उर्वरकों तथा छादों की पूर्ति, पौध-संरक्षण, बेहतर कृषि उपकरण तथा बीज, शुष्क कृषि वैज्ञानिक कृषि विधियाँ आदि पर विशेष जोर दिया गया। कृषि लघु सिंचाई एवं सामुदायिक विकास कार्यक्रमों पर कुल मिलाकर १,०६८ रुपए व्यय किये जाने का आयोजन था जबकि वास्तविक व्यय १०८९ करोड़ रुपए था। इसके अतिरिक्त बड़ी एवं मध्यम सिंचाई की योजनाओं पर तृतीय योजनाकाल में ६५० करोड़ रुपए व्यय किये जाने का आयोजन था जबकि वास्तविक व्यय ६६३७ करोड़ रुपए हुआ। इन प्रकार तृतीय योजना काल में कृषि कार्यक्रमों पर कुल मिलाकर १७५२७ करोड़ रुपया व्यय हुआ जो गभूची योजना पर किये गये व्ययों का २२% भाग था।

तृतीय योजना में प्रस्ताविक लक्ष्य तथा प्रगति—तृतीय पंचवर्षीय योजना में प्रमुख पसलों के उत्पादन लक्ष्य तथा उपलब्धियाँ निम्न प्रकार थी :

मद का नाम	इकाई	१९६०-६१ में उत्पादन	तृतीय योजना (१९६५-६६) के उत्पादन लक्ष्य	तृतीय योजना (१९६५-६६) के अन्त में वास्तविक उत्पादन
खाद्यान्न	मिलि० टन में	८२०	१०००	७२३
तिलहन	"	७०	९८	६३
गन्ना (गुड)	"	११२	१०२	१२१२
कपास	मिलि० गॉठे	५३	७०	४८
जूट	"	५४	६२	४५
तम्बाकू	हजार टन में	३०७	३२५०	२९८०
चाय	"	३२०	४०८०	३६५०

तृतीय योजना काल में की गई प्रगति के उपरोक्त आँकड़ा का अध्ययन करने पर हम सहज में भी यह निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि हमारी तृतीय योजना कृषि के क्षेत्र में बुरी तरह से असफल रही है। उदाहरण के लिए तृतीय योजनाकाल में खाद्यान्न का उत्पादन लक्ष्य १० करोड़ टन निर्धारित किया गया था जबकि वास्तविक उत्पादन केवल ७२३ करोड़ टन ही था। द्वितीय योजना के अन्त में खाद्यान्न का उत्पादन ८२ करोड़ टन था। इस प्रकार तृतीय योजना में तो हम द्वितीय योजना के मुकाबले में भी पिछड़ गये। इस सम्बन्ध में यह ध्यान देने योग्य बात है कि तृतीय योजना के चतुर्थ वर्ष में खाद्यान्न का उत्पादन ८९ करोड़ टन था। हाँ, गन्ने के क्षेत्र में अवश्य सफलता मिली। इसके सिवाय शेष सभी क्षेत्रों में असफलताओं का मुँह ताकना पड़ा।

### तीन वार्षिक योजनाओं (१९६६-६७ से १९६८-६९ तक) के अन्तर्गत कृषि विकास

तृतीय योजना की असफलता के कारण चतुर्थ पंचवर्षीय योजना को स्थगित करना पड़ा। इसके स्थान पर तीन वार्षिक योजनाएँ क्रमशः १९६६-६७, १९६७-६८ तथा १९६८-६९ बनाई गयीं जिनमें कृषि को सर्वोच्च प्राथमिकता दी गई। योजना के कुल व्यय की २५% से ३०% तक राशि कृषि, सामुदायिक विकास तथा सिंचाई कार्यों पर व्यय की गई। केवल कृषि पर कुल व्यय का लगभग १५.४% भाग व्यय किया गया।

सन् १९६६-६७ के वर्ष में खाद्यान्न का उत्पादन ७.५५ करोड़ टन रहा। इस प्रकार कृषि उत्पादन की दृष्टि से यह वर्ष भी पिछले वर्ष को ही भाँति रहा क्योंकि सन् १९६५-६६ का सूखा १९६६-६७ तक चला। यद्यपि १० राज्यों में कृषि उत्पादन में कुछ वृद्धि हुई किन्तु बिहार, मध्य-प्रदेश तथा उत्तर प्रदेश के सूखे के क्षेत्रों के कारण यह वृद्धि व्यर्थ सिद्ध हुई। सन् १९६६-६७ के वर्ष में कृषि कार्यों पर ३४६ करोड़ रुपए की राशि व्यय की गयी जोकि योजना काल में किये गये कुल व्यय का लगभग १६.६% थी।

सन् १९६७-६८ के वर्ष में कृषि के उत्पादन में आश्चर्यजनक वृद्धि हुई। खाद्यान्न का कुल उत्पादन ९.५६ करोड़ टन था जोकि अब तक के वर्षों में सबसे अधिक था। इस वर्ष कृषि कार्यों पर ३५५ करोड़ रुपए की राशि व्यय की गयी जो कि कुल व्यय का १५.८% भाग थी।

सन् १९६८-६९ के वर्ष में कृषि पदार्थों का उत्पादन और भी अधिक हुआ। इस वर्ष खाद्यान्न का उत्पादन ९.८ करोड़ टन होने का अनुमान लगाया गया है। किन्तु तिलहन तथा कपास का उत्पादन गिर गया। सन् १९६८-६९ के वर्ष में कृषि कार्यों पर लगभग ३२८ करोड़ रुपए की राशि व्यय की गयी जो कि कुल व्यय का लगभग १३.६% भाग थी।



**चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में कृषि विकास**  
(Development of Agriculture During the Fourth Plan Period)

तृतीय योजना काल में कृषि की असन्तोषजनक प्रगति, खाद्यान्न का अभाव, कृषि उत्पादन का अभाव व कृषि पदार्थों के बढ़ते हुए मूल्य स्तरों ने चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में कृषि कार्यक्रमों को सर्वोच्च स्थान प्रदान करने के लिए बाध्य किया। यह योजना २० अप्रैल, १९६९ को भारतीय संसद के समक्ष प्रस्तुत की गयी थी। इस योजना में पिछली योजनाओं की तुलना में अधिक व्यय किये जाने का प्रस्ताव है। कृषि तथा उससे सम्बन्धित कार्यों पर कुल मिलाकर २,२१७ करोड़ रुपये व्यय किये जाने की व्यवस्था है। इसके अतिरिक्त १,८०० करोड़ रुपये निजी क्षेत्रों में भी व्यय किये जाने का प्रस्ताव है। चतुर्थ पंचवर्षीय योजनाकाल में कृषि के विकास पर सार्वजनिक क्षेत्र में किये जाने वाले व्यय का विवरण निम्न तालिका में दिया गया है

तृतीय योजना, तीन वार्षिक योजनाओं तथा चतुर्थ योजना में कृषि तथा उससे सम्बन्धित मदों के लिए ध्यय व्यवस्था ( करोड़ रुपये में )

क्रम संख्या	कार्यक्रम की मद	तीसरी योजना (१९६१-६६)	तीन वार्षिक योजनाएँ (१९६६-६९)	चतुर्थ योजना में प्रस्ताविक व्यय (१९६९-७४)
१	कृषि उत्पादन (ICAR की अनुसंधान व शिक्षा की योजनाओं के सहित)	२०३	२५२	५१०
२	लघु सिंचाई	२७०	३१४	४७६
३	भूमि संरक्षण	७७	८८	१५१
४	क्षेत्र विकास (Area Development)	२	१३	२९
५	पशु पालन	४३	३४	९१
६	डेरी एवं दूध सप्लाई	३४	२६	४५
७	मछली पालन	२३	३७	८४
८	वन	४६	४४	९२
९	संग्रहालय विपणन तथा भंडार (Warehousing Marketing and Storage)	१७	१५	६५
१०	साघ तथा सहायक साघ की तैयारी	—	—	१९
११	वित्तीय संस्थाओं को केन्द्र की सहायता (कृषि क्षेत्र में)	—	४०	२६२
१२	कृषि वस्तुओं के भारी भंडार	—	१४०	१२५
१३	सहकारिता	७६	६४	१५१
१४	सामुदायिक विकास तथा पंचायतें	२८८	९९	११६
	<b>कुल योग</b>	<b>१०८९</b>	<b>१,१६६</b>	<b>२,२१७</b>

चौथी योजनाकाल में कृषि उत्पादन के प्रस्ताविक लक्ष्य :

चौथी पंचवर्षीय योजना में महत्त्वपूर्ण कृषि पदार्थों के उत्पादन लक्ष्य निम्न तालिका में दिये गये हैं :

महत्त्वपूर्ण कृषि पदार्थों के उत्पादन लक्ष्य  
(१९६२-७४)

क्रम संख्या	वस्तु का नाम	इकाई	आधार-स्तर उत्पादन (१९६८-६९)	अतिरिक्त उत्पादन का लक्ष्य	अनुमानित कुल उत्पादन (१९७३-७४)	प्रतिशत वृद्धि
(१)	(२)	(३)	(४)	(५)	(६)	(७)
१.	खाद्यान्न	मिलियन टन में	९८०	३१०	१२९०	३१.६
२.	तिलहन	" "	८५	२०	१०५	२४.०
३.	गन्ना (गुड़)	" "	१२०	३०	१५०	२५.०
४.	कपास	मिलियन गॉटों में	६०	२०	८०	३३.०
५.	जूट	" "	६२	१२	७४	१९.०
६.	तम्बाकू	मिलियन किलो में	३८००	१००	४८००	२६.०
७.	नारियल	मिलियन में	५६००	१,०००	६,६००	१८.०
८.	सुपारी	हजार टन में	१२६०	२४०	१५००	१९.०
९.	काजू	" "	१६००	७६०	२३६०	४८.०
१०.	काली मिर्च	" "	२३०	१९०	४२०	८३.०
११.	लाख	" "	३५०	१७०	५२०	४९.०
१२.	चाय	" "	४१८०	३२०	४५००	८.०

(Source Draft outline of Fourth Plan, Page 137)

कृषि आधार चौथी योजना की प्रगति का आधार माना गया है। यह आशा प्रगट की गयी है कि कृषि के क्षेत्र में प्रतिवर्ष ५% की वृद्धि होगी। यदि यह लक्ष्य सफल रहा हमारा देश १९७०-७१ तक विदेशों से अनाज का आयात करना बिलकुल ही बन्द कर देगा। इस प्रकार सन् १९७०-७१ तक हम खाद्यान्न के क्षेत्र में पूर्णतया आत्मनिर्भर हो जायेंगे।

कृषि में निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति बहुत कुछ सीमा तक सघन कृषि पर निर्भर करती है। सघन कृषि के मूल तत्त्व है—(i) सिंचाई के साधनों का विकास, (ii) उर्वरकों तथा पौध-संरक्षण में वृद्धि, (iii) नवीनतम औजारों की उपलब्धता, (iv) सुलभ ऋण-व्यवस्था, (v) अनाज की अधिक उपज देने वाली किस्मों का पूर्ण उपयोग, (vi) नगदी फसलों की उपज में वृद्धि, (vii) कृषि पदार्थों की विपणन व्यवस्था में सुधार, (viii) कृषक को मुख्य फसलों के लिए न्यूनतम मूल्यों का आश्वासन आदि। चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में ४० लाख हेक्टर अतिरिक्त भूमि में बड़ी एवं मध्यम सिंचाई की योजनाओं तथा ३२ लाख हेक्टर भूमि में लघु सिंचाई योजनाओं द्वारा सिंचाई की व्यवस्था है। यही नहीं, अभी हाल में ही दिनांक १९-७-६९ को जो १४ बड़ी निजी बैंकों के राष्ट्रीयकरण करने की महत्त्वपूर्ण घोषणा की गयी है उससे यह आशा की जा सकती है कि निकट भविष्य में ग्रामीण क्षेत्रों में सुलभ ऋण व्यवस्था का विकास होगा। अन्य बातों के अतिरिक्त निजी बैंकों पर यह भी आक्षेप लगाया गया था कि वे ग्रामीण क्षेत्रों में सुविधाओं का विकास करने में असमर्थ रहे हैं।

खण्ड ३

भारतीय उद्योग

[ Indian Industries ]

## भारतीय उद्योगों का विकास—एक सामान्य अध्ययन (Development of Indian Industries—A Review)

### प्रारम्भिक—औद्योगिक विकास की भावना का उद्गम

औद्योगिक क्रांति के फलस्वरूप पश्चिमी देशों में १८वीं शताब्दी के उत्तरार्ध से एक प्रवृत्ति प्रारम्भ हुई और वह थी द्रुत औद्योगिक विकास की भावना। इंग्लैण्ड, जर्मनी, फ्रांस व अन्य पश्चिमी देशों में औद्योगिक विकास हेतु अनेक वृहत् स्तरीय संस्थाओं का निर्माण हुआ। १९वीं शताब्दी में अमरीका, इटली, जापान और उत्तरार्ध में भारत में भी औद्योगिक विकास प्रारम्भ हुआ। यहाँ यह बता देना आवश्यक होगा कि १९वीं शताब्दी से जो औद्योगिक विकास प्रारम्भ हुआ है उसमें प्रधानतः बहुत्-स्तरीय उद्योगों का विकास निहित है।

लेकिन यदि १९वीं शताब्दी के पूर्व की विश्व की औद्योगिक स्थिति का अवलोकन किया जाय तो हमें ज्ञात हो सकता है कि भारत औद्योगिक वस्तुओं के निर्माण में अग्रणी या तथा यहाँ की बनी हुई वस्तुएँ अन्य देशों में बहुत लोकप्रिय थी। १८वीं शताब्दी के उत्तरार्ध से इन परम्परागत उद्योगों की अवनति प्रारम्भ हुई, जबकि ठीक इसी युग में पश्चिमी देशों में बड़े उद्योगों का विकास किया जाने लगा था। प्रस्तुत अव्याय में यह बताने का प्रयास किया गया है कि १८वीं शताब्दी के मध्य तक भारतीय उद्योगों की क्या स्थिति थी तथा परम्परागत (कुटीर) उद्योगों का पराभव होने के पश्चात् १९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में आधुनिक उद्योगों का क्यों कर विकास हुआ।

### अंग्रेजों के शासन से पूर्व भारतीय उद्योगों की दशा

अंग्रेजों के भारत में शासन स्थापित होने से पहले भारतीय उद्योग किस स्थिति में थे यह केल्वर्टन के इस वक्तव्य से स्पष्ट हो सकता है :<sup>1</sup>

“भारतीय उद्योग जो इस समय (१९वीं शताब्दी में) पश्चिमी उद्योगों से कहीं बहुत अधिक उन्नत स्थिति में थे, प्रतिभाशाली एवं दूरदर्शी मस्तिष्क तथा मौलिक विचारों की उत्पत्ति ही थे।..... हिन्दुस्तान में वस्त्र-निर्माण सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण उद्योग था तथा यहाँ के बने वस्त्रों की सारे विश्व में प्रशंसा व खपत होती थी। इसके अतिरिक्त १३-१४ शताब्दी में भी हिन्दुस्तान में घातु का काम, लकड़ाशो का काम, शक्कर, नील तथा कागज बनाने के काम काफी निपुणता पूर्वक किए जाते थे। रंगने का कार्य, चर्म उद्योग, काँच का सामान बनाने का कार्य तथा लोह-वस्तुओं के निर्माण की परम्पराएँ भी यहाँ अद्वितीय थी। हीरे-जवाहरात, हाथी दाँत और अन्य प्रकार की वस्तुओं का निर्माण भी बेजोड़ था।”

1. V. F. Calverton : The Awakening of America (1939) pp 16-7

यह वस्तु एक विदेशी लेखक ने दिया है और इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि १७वीं १८ वीं शताब्दी तक भारत में बनी हुई वस्तुओं को विदेशों में सम्मान प्राप्त होता था तथा इनका बड़े चाव से उपयोग किया जाता था। १९१६ के औद्योगिक आयोग के अनुसार "जब यूरोप में जो आधुनिक उद्योगों की जन्म भूमि माना जाता है, आदिम जातियाँ निवास करती थीं, भारत अपने वैभवशाली सम्राटों तथा शिल्पियों की योग्यता के लिए विश्व भर में विख्यात था।" आयोग ने आगे बताया कि बाद में भी जब विदेशी व्यापारी भारत में आए, यहाँ का औद्योगिक विकास यूरोपीय देशों के अधिक उन्नत देशों के समान ही था।<sup>1</sup>

श्री ० गार्डगिल ने भारतीय परम्परागत उद्योगों की दो मुख्य श्रेणियों में बाटा है प्रथम, गाँवों के उद्योग जो स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति करते थे तथा द्वितीय शहरों के उद्योग जिनमें निर्यात वस्तुओं का विदेशों में निर्यात किया जाता था। "यहाँ की मूल मूल व भारत में बनी हुई लोहे की वस्तुओं का पश्चिमी पुरातन संस्कृति के प्रतीक यूनान व मिश्र आदि देशों में बहुत व्यापक रूप में उपयोग किया जाता था। रस्मों वस्त्रों व छीट आदि का भी यूरोप में बहुत अधिक उपयोग होता था। वस्तुतः ये शहरों के ही शिल्पकार थे जो निर्यात हेतु औद्योगिक वस्तुओं का निर्माण करते थे। इन शिल्पकारों को सामन्त एवं शासकों से बहुत प्रोत्साहन मिलता था और सेना उच्च अधिकारियों तथा शासकों के आश्रितों की आवश्यकताओं की पूर्ति का दायित्व इन्हीं पर था। गाँवों के शिल्पकार स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति करते थे और इस प्रकार उस युग की औद्योगिक प्रगति मुख्य रूप से शहरों के शिल्पकारों से ही सम्बद्ध थी।"<sup>2</sup>

१७वीं शताब्दी तक मुगल सम्राटों ने भी उद्योगों की बहुत प्रोत्साहन दिया। बर्नियर तथा टैलियर आदि इतिहासकारों ने मुगलकालीन उद्योगों के विकास का चित्रण प्रस्तुत किया है। लेकिन १८वीं शताब्दी में जैसे जैसे इंग्लैण्ड में उद्योगों का विकास होता गया भारतीय उद्योगों की स्थिति बिगड़ती चली गई। एक ओर इंग्लैण्ड तथा यूरोप के अन्य बाजारों में भारतीय वस्तुओं के प्रवेश पर प्रतिबन्ध लगाए गए तथा दूसरी ओर ईस्ट इण्डिया कम्पनी जो कि अब भारत के एक बड़े भू भाग की शासक थी के द्वारा यहाँ में तयार वस्तुओं के बदले अच्छे माल का निर्यात किया गया। इन्हीं कारणों ने भारतीय परम्परागत वस्तुओं के विनाश की भूमिका तैयार की।<sup>3</sup>

**१८वीं शताब्दी में भारतीय उद्योग—**१८वीं शताब्दी का उत्तरार्ध विश्व के आर्थिक इतिहास में सर्वाधिक महत्वपूर्ण काल रहा है। इस अवधि में धार्मिक कोव बनाकर लाहा पिघलान की विधि तथा मूर्तों वस्त्र उद्योग के क्षेत्र में अनेक नवीन प्रणालियों का आविष्कार किया गया। लेकिन भारतीय अर्थव्यवस्था के लिए इसी अवधि में परागति का सूत्रपात हुआ। भारत के परम्परागत उद्योगों पर एक के बाद एक प्रहार किया गया और फलस्वरूप उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य तक व सभी उद्योग मृतप्राय हो गए।

१७५७ में पनाशा का युद्ध हार जाने के पश्चात् भारतीय शासकों ने अंग्रेजों के समक्ष वस्तुतः समर्पण कर दिया था और धीरे धीरे ईस्ट इण्डिया कम्पनी के अधिकारियों की महत्त्वा का भाव बढत लगी थी। बंगाल की दीवानों (१७६५) ने उनकी शक्ति का ओर बढ़ाया और साथ ही इस दीवानों के फलस्वरूप करोड़ों रुपये की पूँजी प्रतिव्य भारत के बाहर जाने लगी। यह पूँजी आग्न उद्योगों के विकास हेतु बरदान सिद्ध हुई। जेम्स वॉट हार्नब्लैक काम्पटन और कार्टराइट द्वारा किए गए सारे आविष्कार व्यर्थ हो जाने यदि यह पूँजी आग्न उद्योगपतियों को विनियोग हेतु नहीं मिलती। ब्रूक्स तथा एडम्स ने मध्य ही कहा है कि आग्न उद्योगों के विकास की १७६० के पश्चात् प्रगति इसीलिए बढ़ सकी कि भारत से उनके पोषण हेतु वस्तुएँ दौलत पहुँच रही थी।<sup>4</sup>

1 Industrial Commission Report p 344

2 D R Gadgil 'Industrial Evolution in India' pp 10 12

3 Ibid pp 37 8

4 Brooks & Adams 'The Law of Civilization & Decay' pp 263 4

Parnesh Dutt (India in the Victorian Age) भारत से औसतन 30 लाख पाँड की राशि प्रतिव्य इंग्लैण्ड को भेजी जाती थी।

एक ओर इंग्लैण्ड में १८वीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में औद्योगिक क्रांति का दौर चल रहा था तो दूसरी ओर भारत में इसी समय राजदरवारों तथा सामन्तों के पूरे दिन चल रहे थे। उनके स्थान पर जो नये शासक अंग्रेजों के रूप में आने लगे थे उनका उद्देश्य आगम उद्योगों के लिए उपनिवेशों से कच्चा माल प्राप्त करना और तैयार वस्तुओं को उपनिवेशों पर धोपना था। ईस्ट इण्डिया कम्पनी ने अपने इलाकों में यथासम्भव शिल्पकारों को स्वतन्त्र रूप से कार्य करने से रोका। कम्पनी के संचालकों ने भारत स्थिति कर्मचारियों को इसी आशय के आदेश प्रेषित किए कि वे भारत (विशेषकर बंगाल) के उद्योगों को पतनने से रोकें।<sup>1</sup>

भारतीय उद्योगों की अठारहवीं शताब्दी में एक और भी मुमोवत प्रारम्भ हो गई और वह थी प्राकृतिक प्रकोपों की। शताब्दी के उत्तरार्द्ध में बंगाल, मद्रास व बम्बई के इलाकों में अकालों ने जनता की स्थिति को काफी शोचनीय बना दिया था। ऐसे समय में ईस्ट इण्डिया कम्पनी ने शिल्पकारों व विपन्नता-ब्रह्म जनता की सहायता करने की अपेक्षा चाहा कि किसी भी प्रकार इंग्लैण्ड की फैक्ट्रियों में बनी हुई वस्तुएँ अधिकाधिक मात्रा में भारत में खपने लगे।<sup>2</sup>

इस उद्देश्य की पूर्ति हेतु इंग्लैण्ड में भारतीय वस्तुओं के प्रवेश पर भारी कर लगाए गए और जैसा कि मेजर वसु ने लिखा है अंग्रेजों ने अपने उद्योगों के विकास हेतु भारतीय परम्परागत उद्योगों को नष्ट कर दिया।<sup>3</sup> इस विषय पर कुटीर तथा लघु उद्योगों के अध्याय में बहुत विस्तार से बताया गया है।

लेकिन इन उद्योगों का पराभव होने के उपरान्त भी इन उद्योगों का अस्तित्व शेष रहा। यद्यपि विदेशों में भारतीय वस्तुओं का स्थान धीरे-धीरे आगम वस्तुएँ ले रही थी और स्वयं भारतीय लोग भी बहुत बड़ी संख्या में विदेशी वस्तुओं का उपयोग करने लगे थे, तथापि परम्परागत शिल्पकार अपने कार्यों में लगे रहे। भारतीय कारीगर अपनी कुशलता के लिए विश्व-भर में विख्यात थे और बड़े पैमाने पर मशानों द्वारा बनाई जाने वाली वस्तुएँ नस्ती होने पर भी मुन्दरता एवं टिकाऊपन की दृष्टि से भारतीय वस्तुओं से निकृष्ट थी।

१९वीं शताब्दी—उन्नीसवीं शताब्दी में भी ब्रिटिश सरकार की नीति काफी समय तक यही रही कि केवल आगम उद्योगों का विकास हो तथा भारतीय उद्योग न चल सकें। श्री रमेश दत्त ने सच ही लिखा है कि 'किसी भी जाति के लोगों के लिए यह सम्भव नहीं है कि वे हमारा लिए अपने हितों का त्याग कर दें, और (इसीलिए) आगम शासकों ने उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में बहा उद्योगों की उन्नति तथा भारतीय उद्योगों की अवन्तिके लिए पूरा पूरा प्रयास किया।'<sup>4</sup>

इसी समय यानी १९वीं शताब्दी के पूर्वार्द्ध में स्वेज नहर प्रारम्भ हुई और इससे इंग्लैण्ड की बनी हुई वस्तुओं का अधिक मात्रा में व कम समय में भारत तक पहुँचना सम्भव हो गया और फलस्वरूप उद्योगपतियों (परम्परागत) के लिए स्थानीय बाजार पर प्रभाव बनाए रखना और भी दुष्कर हो गया। शताब्दी के मध्य से जब रेलों का प्रारम्भ हुआ तो इससे एक ओर इंग्लैण्ड के वस्त्र, लौह-इस्पात व इंजीनियरिंग उद्योगों के लिए बन्दरगाहों तक कच्चा माल पहुँचाना तथा दूसरी ओर तैयार वस्तुओं को देश के आन्तरिक भागों तक लाना काफी सरल हो गया और फलस्वरूप इन सभी उद्योगों की स्थिति और अधिक शोचनीय होनी चली गई। इस प्रकार परिवहन के साधनों के विकास ने भी प्रारम्भ में भारतीय उद्योगों पर प्रतिकूल प्रभाव ही डाले। अब गाँवों तक भी रेलों अथवा सड़कों के माध्यम से विदेशी वस्तुएँ पहुँचाई जाने लगी और फलस्वरूप गाँवों के उद्योगों का भी पराभव प्रारम्भ हो गया।<sup>5</sup>

1 See Wadia & Merchant : Our Economic Problem p. 346

2 Ramesh C Dutt : Economic History of India. p 114

3. B. D Basu, The Ruin of India Trade & Industry (1935), pp. 83-5

4. Ramesh Dutt : ibid, p. 186

5. A. R. Desai : Social Background of Indian Nationalism, pp. 86-7

## आधुनिक उद्योगों का प्रारम्भ

लेकिन सीमाय से उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में कुछ ऐसे भी अंग्रेज भारत में थे जिन्होंने इसी देश में आधुनिक उद्योगों का विकास करने का प्रयास किया। भारत में आधुनिक उद्योगों का इस काल में प्रारम्भ होने के कुछ विशेष कारण थे। प्रथम तो यह कि कच्चा माल इकट्ठा करके इंग्लैण्ड भेजना तथा तैयार वस्तुओं को भारत तक पहुँचाने में जो यातायात व परिवहन का व्यय एवं जोखिम होती थी उससे वस्तुओं का निर्माण भारत में ही करने पर छुटकारा मिल जाता था।

द्वितीय, इंग्लैण्ड में इस समय औद्योगिक क्रांति अपने चरम उत्कर्ष पर थी और इससे अमिकों की मजदूरी एवं अन्य अप्रायोगिक व्यय बहुत अधिक होता था। उन्हीं कारणों को भारत में स्थापित करने पर लागत अपेक्षाकृत कम होती थी।

तृतीय, भारत में ही वस्तुओं का निर्माण करने पर यहाँ के बाजार की स्थिति का अधिक योग्यतापूर्वक अध्ययन किया जा सकता था। वस्तु के सम्भावित बाजार व माग का समुचित विश्लेषण करने के लिए वस्तु का उत्पादन भारत में ही करना अधिक उचित था।

चतुर्थ कारण यह भी था कि उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य तक (१८५८ तक) अंग्रेजों का पूर्णतः विधिवत् भारत पर अधिकार हो गया था। इस समय किसी स्थानीय प्रतिस्पर्धा अथवा प्रति-योगिता का भय नहीं था और फलतः अंग्रेज साहसी एवं उद्यमी निर्वाध रूप से भारत में ही उद्योगों की स्थापना करके यहाँ की विपुल प्राकृतिक सम्पत्ति तथा विशाल बाजार से लाभ उठा सकते थे। इस स्वर्णिम अवसर का लाभ उठाकर ही विदेशी उद्योगियों ने बृहत्-स्तरीय उद्योगों का भारत में प्रारम्भ किया।

अन्तिम, चाय, कॉफी व नील का व्यापार करके असौमित्र लाभ कमाने के बाद अब आग्ल व्यापारी एवं उद्योगपति यह समझ चुके थे कि भारत में लाभ कमाने की गुंजाइश बहुत है। इसीलिए १८५० के पश्चात् सूती वस्त्र मिलों, जूट मिलों तथा लौह उद्योगों का प्रारम्भ किया गया। लेकिन १८६० के बाद इन उद्योगों का इतनी तेजी से विकास हुआ कि जस्टिस रानाटे ने लिखा 'भारत अब भ्रमी-भ्रमि उस मार्ग पर प्रचस्त हो गया है, जिस पर यदि यहाँ के उद्यमी निरन्तर चलते रहे, तो औद्योगिकरण की स्थिति तक सहज में पहुँचा जा सकता है।'<sup>1</sup>

प्रारम्भ में सूती वस्त्र, जूट, लौह, कोयला और अन्य छोटे उद्योगों का ही विकास हो सका लेकिन १८९० के पश्चात् पैट्रोलीयम, मेगनीज अभ्रक तथा अन्य बहुमूल्य खनिज निकालने के उद्योग, इजीनियरिंग उद्योग, रेलवे वकसाप, लौह तथा पीतल की फाउण्ड्रीज आदि अधिक महत्वपूर्ण उद्योगों का बहुत तेजी से विकास प्रारम्भ हुआ।<sup>2</sup>

१८६० के पश्चात् स्थापित की गई आधुनिक औद्योगिक इकाइयों की संख्या कितनी तेजी से बढ़ी यह निम्न तालिका में स्पष्ट हो जाता है।<sup>3</sup>

### औद्योगिक इकाइयों की संख्या

वर्ष	सूती वस्त्र मिलें	जूट मिलें	कोयला-खानें
१८५०-५५	१	१	—
१८६५	१३	२	११
१८७७-७८	५१	१८	—
१८७९-८०	५६	—	५६
१८९४-९५	१४४	२९	१२३

1. M G Ranade Essays on Indian Economy p 18

2. D R. Gadgil Ibid, pp 117 8

3. See A R. Desai, ibid, p. 96, Wadia & Merchant, ibid, p 350, D R Gadgil, ibid. pp. 74-8

पिछले पृष्ठ की तालिका यह सिद्ध करती है कि उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में सूती वस्त्र, जूट, कोयला आदि के निर्माण हेतु काफी प्रयास किए गए और इनकी फैक्ट्रियों या खानों की संख्या तेजी से बढ़ती चली गई। ४०-४५ वर्ष की अल्प अवधि में १४४ सूती वस्त्र मिलें खुल जाना निश्चय ही इस उद्योग की द्रुत प्रगति का प्रतीक है।

डा० बुकेनन ने बताया है कि १८९० के पश्चात् जूट, कोयला एवं सूती वस्त्र उद्योग का विकास और भी तेजी से हुआ। १८९० व १९१४ के बीच उनके मतानुसार सूती वस्त्र के तर्जुए दुगुने एवं शक्तिचालित कर्षे चौगुने हो गए थे जबकि जूट के कर्षों की संख्या ४<sup>१</sup>/<sub>२</sub> गुना एवं कोयले का उत्पादन छः गुना हो गया। उनके कथनानुसार इस प्रगति ने बीसवीं शताब्दी के औद्योगिक विकास की दृढ़ पृष्ठभूमि तैयार की।<sup>१</sup>

बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ से कुछ महत्वपूर्ण परिवर्तन भारत की औद्योगिक व्यवस्था में प्रारम्भ हुए :

(१) १९०५ से स्वदेशी आन्दोलन का प्रारम्भ हुआ, जिसके फलस्वरूप विदेशी वस्तुओं के बहिष्कार एवं स्वदेशी वस्तुओं के उपयोग हेतु देशव्यापी आन्दोलन प्रारम्भ हुआ। स्वदेशी वस्तुओं की बढ़ती हुई माँग के कारण बड़े उद्योगों का विकास अधिक द्रुतगति से हुआ, क्योंकि परम्परागत उद्योग इस माँग की पूर्ति करने में असमर्थ थे।

(२) अनेक भारतीय उद्योगपति (जिनमें टाटा-समूह अग्रणी था) औद्योगिक क्षेत्र में आए और बड़े स्तर पर भारतीय उद्योगपतियों ने भारतीय पूँजी से उद्योगों का प्रारम्भ किया।

(३) उन्नीसवीं शताब्दी के अन्तिम वर्षों में औद्योगिक विकास की अनेक सुविधाओं का विकास हुआ जिनमें तीन प्रान्तीय बैंकों की स्थापना, रेलवों व सड़कों का विस्तार तथा कृषिपथ विदेशी बीमार कम्पनियों की शाखाओं की भारत में स्थापना शोरा आदि प्रमुख सुविधाएँ थीं। इनके कारण बीसवीं शताब्दी में औद्योगिक विकास की गति बढ़ना स्वाभाविक था।

(४) बीसवीं शताब्दी में आगल उद्योगों के लिए अनेक समस्याएँ प्रारम्भ हो गई थीं जिनमें विशेष रूप से अन्य यूरोपियन देशों से प्रतिस्पर्धा एक प्रमुख समस्या थी। आर्थर बर्नी का कथन है कि उन्नीसवीं शताब्दी के अन्तिम वर्षों से कुछ नई औद्योगिक शक्तियों का विषय में उदय हुआ। इन देशों में उद्योगपतियों को राज्य द्वारा यथोचित प्रोत्साहन दिया जाता था, लेकिन आगल उद्योगपतियों को यह सौभाग्य प्राप्त नहीं था।<sup>२</sup> फलस्वरूप इनमें से अनेक उद्योगपतियों ने विदेशों—विशेष रूप से उपनिवेशों में पूँजी का विनियोग प्रारम्भ किया क्योंकि कम-से-कम उन बाजारों पर वे किसी सीमा तक नियंत्रण रख सकते थे।

(५) बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में भारत में औद्योगिक गतिविधियाँ बढ़ने का एक और भी कारण था और वह था राज्य का बदलता हुआ दृष्टिकोण। लार्ड कर्जन के सकेत के अनुसार १९०५ में वाणिज्य एवं उद्योग विभाग की स्थापना हुई। इसी समय मद्रास में अनुमिर्निधय एवं चमड़ा बनाने की क्रम पद्धति के लिए प्रादेशिक सरकार ने एक प्राविधिक एवं औद्योगिक प्रशिक्षण अधिकारी की नियुक्ति की। मद्रास में औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थाओं की स्थापना से औद्योगीकरण को काफी बल मिला।<sup>३</sup> बम्बई की प्रादेशिक सरकार भी प्रान्त में उद्योगों को प्रोत्साहन देना चाहती थी।

१८६५ तक के औद्योगिक विकास के अन्तगत कारखानों का कितना विकास हुआ यह हम ऊपर बता चुके हैं। १८९५ के अगले दस-बारह वर्ष औद्योगिक विकास में काफी महत्वपूर्ण रहे हैं। अग्रलिखित तालिका इस तथ्य की पुष्टि करती है :<sup>४</sup>

1. Dr. Buchanan : The Development of Capitalist Enterprise in India (1934), pp. 139-40
2. Arthur Birnee : Economic History of British Isles.
3. Vera Anstey - The Economic Development of India (1958), p. 211
4. B. M. Bhatia : Famines in India, pp. 213



## औद्योगिक इकाइयाँ, उत्पादन एवं श्रमिक

क्रम संख्या	उद्योग	१८९५-९६	१९०७-८
१.	सूती वस्त्र-उद्योग मिलों	१४७	२०७
	कर्घे	३७,२७८	६२,२५१
	श्रमिक	१,४६,२४४	२,०८,४२२
२.	जूट उद्योग मिलों	२८	५४
	कर्घे	१०,१६६	२७,२४४
	श्रमिक	७८,११४	१,८७,७७१
३	कोयला (१९०१)	६० लाख टन	९० लाख टन
४	पेट्रोल व खनिज तेल	१५० लाख गैलन	२१४८ लाख गैलन (१९१०)

डा० भाटिया के कथनानुसार १८९५ के बाद मेगनीज, अन्नक, नमक, बाँक्साइट आदि की माँग बहुत तेजी बढ़ने लगी और खनिज उद्योगों का बहुत अधिक विकास हुआ। इसके अतिरिक्त छोटे-उद्योगों में चावल व दाल-मिलों, कपाम की जिनिंग फैक्ट्रियों, लोहा गलाने के कारखानों, साबुन, पेंसिल, इत्र, तेल व दैनिक उपभोग की वस्तुएँ बनाने के कारखानों का भी बहुत अधिक विकास हुआ।

जैसा कि ऊपर की तालिका स्पष्ट होता है १८९५ व १९१० के बीच सर्वाधिक प्रगति पेट्रोलियम व खनिज तेल के उत्पादन में हुई। सूती वस्त्र को मिलों की संख्या १<sup>१</sup> गुनी, जूट मिलों की संख्या दुगुनी तथा कोयले का उत्पादन १<sup>३</sup> गुना होना किसी सीमा तक औद्योगिक विकास की गति का परिचय देता है। बाडिया तथा मर्चेण्ट के मतानुसार अनुमानतः १८७९-८० व १९१३-१४ (प्रथम महायुद्ध के पूर्व) के बीच औद्योगिक विकास की गति इस प्रकार रही थी<sup>१</sup>

१	सूती वस्त्र मिलों की संख्या	४ <sup>१</sup> गुनी हुई
	श्रमिकों की संख्या	६ <sup>३</sup> गुनी हुई
	कर्घों की संख्या	७ <sup>१</sup> गुनी हुई
२	जूट मिलों की संख्या	३ गुनी हुई
	श्रमिकों की संख्या	८ गुनी हुई
	तकुओं की संख्या	१० <sup>१</sup> गुनी हुई
३	कोयले का उत्पादन	१३ गुना बढ़ा
	खनिजों की संख्या	७ गुना बढ़ी

यह वृद्धि बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भिक वर्षों में भारत में औद्योगिक विकास का एक स्पष्ट चित्रण प्रस्तुत करती है।

## प्रथम महायुद्ध के पूर्व तक औद्योगिक व्यवस्था के दोष

लेकिन प्रथम महायुद्ध के ठीक पहले तक भारतीय उद्योग का जो विकास हुआ उसकी गति देश की आवश्यकताओं तथा विश्व की बदलती हुई परिस्थितियों की तुलना में बहुत धीमी थी। १९१३-१४ तक की औद्योगिक व्यवस्था में निम्न दोष थे

(१) राज्य की उदासीन नीति के कारण भारतीय उद्योगों का विकास आशानुरूप नहीं हो सका। यद्यपि मद्रास सरकार ने १९०४ ५ से औद्योगिक प्रशिक्षण की व्यवस्था करके उद्योगों के विकास को प्रोत्साहन देने का प्रयास किया तथापि तत्कालीन राजसचिव लार्ड मॉर्ले इसके विरुद्ध थे और उन्होंने यथासम्भव राज्य निर्वाह नीति लागू करने का प्रयास किया। फलस्वरूप मद्रास सरकार का उत्साह भी ठंडा पड़ गया। अथार एव वेरी का कथन है कि स्वदेशी आन्दोलन रचनात्मक

दृष्टिकोण से एक स्वस्थ आन्दोलन था लेकिन राज्य के असहयोग के कारण यह असफल हो गया।<sup>1</sup> राज्य की धीमी तटस्थता की नीति के कारण भारत के उद्योग, जो अभी (१९१३-१४ तक) शैशवावस्था में ही थे, पूर्णतः पनपने में असफल रहे, क्योंकि ब्रिटेन, जर्मनी व अन्य देशों के अधिक सुदृढ़ उद्योगपतियों से भारतीय उद्योगपति बिना राज्य के संरक्षण के स्पर्धा नहीं कर सकते थे।<sup>2</sup>

इंग्लैण्ड की संसद एवं तत्कालीन सरकार नहीं चाहती थी कि भारत में इंग्लैण्ड के समानान्तर ही उद्योगों का विकास हो और इसलिए उन्होंने कोई भी सहायता यहाँ के उद्योगों की नहीं दी। १९१० में प्रान्तीय उद्योग-संचालकों की नियुक्ति इस आशय से की गई कि वे औद्योगिक विकास से सम्बन्धित सूचनाएँ इकट्ठी करके राज्य सचिव को प्रेषित करें, लेकिन इनका कार्य औद्योगिक विकास हेतु सक्रिय योगदान देना नहीं था। इसलिए १९१४ में मद्रास में लॉर्ड मॉर्ले की नीति के विरुद्ध आन्दोलन हुआ और राज्य को विवश होकर एक विशिष्ट उद्योग-विभाग की स्थापना करनी पड़ी। इसी प्रकार के विभाग उत्तर प्रदेश व मध्य प्रांत में भी बनाए गए।<sup>3</sup>

लेकिन प्रथम महायुद्ध के पूर्व तक राज्य की नीति वस्तुतः उदासीनतापूर्ण थी और औद्योगिक विकास की धीमी गति का यह सबसे बड़ा कारण था।

२. उद्योगों का एकान्गी विकास - औद्योगिक विकास के नाम पर प्रथम महायुद्ध के पूर्व तक सूती वस्त्र मिलों, जूट मिलों, कोयला-क्षेत्रों एवं कुछ छोटे उद्योगों का विकास हो सका था। वस्तुतः आधारभूत उद्योगों जैसे लौह व इस्पात उद्योग, रासायनिक उद्योग एवं इ.जी.निर्माण उद्योगों का प्रथम महायुद्ध के पूर्व तक विकास नहीं हो सका था। रजनी दत्त के मतानुसार भारत में इस समय तक वस्त्र व जूट उद्योगों का तो किसी सीमा तक विकास हो गया था लेकिन भारी उद्योगों का प्रारम्भ नहीं हो पाया था। इसी प्रकार इ.जी.निर्माण के नाम पर मरम्मत के कारखाने ही थे, लौह-इस्पात उद्योग बिल्कुल शैशवावस्था में था तथा यंत्रों का उत्पादन नहीं होता था।<sup>4</sup>

जताबन्दी के प्रारम्भ में देश की जनसंख्या २८-२९ करोड़ थी जिसमें से केवल ५ लाख व्यक्ति ही कारखानों में काम करते थे। इनमें ६० प्रतिशत सूती वस्त्र व जूट की मिलों में तथा रेलों व वर्कशाप आदि में १५-२० प्रतिशत श्रमिक संलग्न थे।<sup>5</sup> अन्य उद्योगों का विकास नहीं हो सका था, इसलिए अधिकांश श्रमिक इन दो-तीन उद्योगों में ही कार्य करते थे। वास्तव में, जैसा कि वाडिया तथा मर्चेंट ने लिखा है, प्रथम महायुद्ध के पूर्व तक केवल इन्हीं दो-तीन उद्योगों के विकास की सुविधाएँ उपलब्ध थीं और इसलिए अन्य महत्त्वपूर्ण उद्योगों का विकास नहीं हो सका।<sup>6</sup>

३. देश के विभिन्न भागों में औद्योगिक विकास का वितरण अत्यन्त विषम था। १९११-१२ की एक रिपोर्ट के अनुसार भौगोलिक दृष्टि से बंगाल, बम्बई, मद्रास, पंजाब व उत्तर प्रदेश में ही औद्योगिक विकास हो सका था, जबकि प्रथम महायुद्ध के पूर्व तक अन्य प्रान्तों में प्राकृतिक दृष्टि से वे सुविधाएँ उपलब्ध हो सकती थीं।

उपरोक्त रिपोर्ट में बताया गया कि बंगाल व बम्बई औद्योगिक प्रगति दृष्टि से सबसे आगे थे क्योंकि इन प्रान्तों में जूट व सूती वस्त्र उद्योग केन्द्रित थे। मद्रास में कपड़ा, चर्म वस्तुएँ, सिगरेट व अन्य वस्तुओं का व्यापक रूप में उत्पादन होता था। उत्तर प्रदेश में शक्कर मिलें थीं जबकि पंजाब में सूती व ऊनी वस्त्र की मिलें थीं। उड़ीसा में नील व लाख की वस्तुएँ बृहत् स्तर पर बनती थीं। पर सब मिलकर औद्योगिक दृष्टि से बंगाल, बम्बई मद्रास ही अग्रणी थे। पंजाब व उत्तर प्रदेश के उद्योग पनपने लगे थे, पर अन्य प्रान्त पिछड़े हुए थे।<sup>7</sup>

1. जयार एव बेरी : पृष्ठ ४७७ (भारतीय अर्थशास्त्र)

2. Dr. A. R. Desai : *ibid*, pp. 107-8

3. Vera Anstey : *ibid* p. 212

4. Rajni Palme Dutt : *India Today-Tomorrow* (1940) p. 153

5. Mallenbaum . *Prospects for Indian development* p.152

6. Wadia & Merchant, *ibid* p. 351

7. See B. M. Bhatia : *ibid*, p. 214

४ औद्योगिक कच्चा माल पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध होने के बावजूद औद्योगीकरण के लिए आवश्यक अन्य सुविधाओं का भारत में १९१३-१४ तक भी काफी अभाव रहा था। फसल के दिनों में मुद्रा-बाजार का संकुचन हो जाता था तथा व्याज की दरें बढ़ जाती थी और फलस्वरूप उद्योगों के विकास हेतु पर्याप्त पूंजी नहीं मिल पाती थी।<sup>1</sup> इसी प्रकार आधारभूत उद्योगों का अभाव भी औद्योगिक विकास की दीर्घकालीन प्रवृत्ति के अनुकूल नहीं था।

डा० देसाई का यह भी मत है कि औद्योगिक प्रशिक्षण की समुचित व्यवस्था नहीं होने तथा औद्योगिक प्रबन्ध हेतु योग्य अधिकारियों के अभाव ने भारतीय उद्योगों को बीसवीं शताब्दी में काफी समय तक विकास नहीं करने दिया।<sup>2</sup>

ये सब कमजोरियाँ भारतीय उद्योगों की द्रुत प्रगति में बाधक बनीं और इनोलिए औद्योगीकरण की गति भारत में प्रथम महायुद्ध के पूर्व तक तेज नहीं हो सकी।

### प्रथम महायुद्ध एवं तत्पश्चात् भारतीय उद्योग

१९१४ से प्रथम महायुद्ध प्रारम्भ हो जाने पर वस्तुओं की माँग में बहुत अधिक वृद्धि हुई। लेकिन युद्ध के कारण यूरोप से वस्तुओं का आना दुष्कर हो गया था। इसके अतिरिक्त इंग्लैंड तथा मित्र राष्ट्रों को युद्ध सम्बन्धी आवश्यकताओं की भी पूर्ति करनी थी। यह एक अवसर था जबकि देश के भीतर एवं बाहर वस्तुओं की माँग बहुत अधिक थी तथा लाभ कमाने की सम्भावनाएं उज्ज्वल थीं।

१९१५ में लार्ड हार्डिज (बायसराय) ने भी जो आदेश प्रसारित किए उनके अनुसार भारत की औद्योगिक स्थिति को दृढ़ बनाए जाए की नीति का उल्लेख होता है। उन्होंने राज-सचिव को यह पत्र लिखा कि भारत की औद्योगिक नींव को इतना दृढ़ बना दिया जाय कि युद्ध के पश्चात् वे विदेशी प्रतिस्पर्धा से अपनी रक्षा कर सकें। इसके लिए लार्ड हार्डिज ने भारतीय उद्योगों को सभी प्रकार की सहायता राज्य द्वारा किए जाने की सिफारिश की।<sup>3</sup>

वास्तव में विदेशी स्पर्धा के कारण भारत में इंग्लैंड की बनी हुई वस्तुओं की माँग तेजी से घटने लगी थी और राज्य के उच्च अधिकारों यह अनुभव करने लगे थे कि विदेशी प्रतिस्पर्धा की अपेक्षा देश (भारत) के ही उद्योगों का विकास अधिक अच्छा था। फलस्वरूप महायुद्ध काल में प्रत्येक बड़े प्रान्त में एक उद्योग-विभाग स्थापित किया गया। एक और कारण प्रथम महायुद्ध काल में औद्योगिक विकास में सहायक सिद्ध हुआ और वह था युद्ध सम्बन्धी पदार्थों का निर्माण। अंग्रेजों की शक्ति मध्यपूर्व एवं पूर्व में कम होने का मुख्य कारण सैन्य आवश्यकताओं की पूर्ति के साधनों का भारत में अभाव था और इसलिए लौह-इस्पात उद्योग के विकास को सर्वोपरि महत्त्व दिया गया।

इस प्रकार प्रथम महायुद्ध-काल में औद्योगिक विकास की गति बहुत बढ़ जाने के कारण ये थे—(i) युद्ध-सम्बन्धी आवश्यकताओं की पूर्ति (ii) विदेशी प्रतिस्पर्धा, (iii) बढ़ती हुई उपभोग्य पदार्थों की माँग एवं अधिक लाभ की सम्भावनाएं, तथा (iv) राज्य की नवीन नीति जिसमें उदासीनता अथवा तटस्थता के स्थान पर प्रोत्साहन की भावना निहित थी।

### औद्योगिक आयोग

१९१६ में भारत सरकार ने औद्योगिक आयोग की नियुक्ति की। इस आयोग की नियुक्ति मुख्य रूप से दो उद्देश्यों को लेकर की गई थी।<sup>1</sup> (अ) भावी औद्योगिक विकास की सम्भावनाओं पर विचार करना एवं सरकार को रिपोर्ट प्रस्तुत करना, तथा (आ) औद्योगिक प्रगति हेतु राज्य की स्थायी नीति क्या हो, इस पर मन्तव्य देना। प्रगल्भ नीति औद्योगिक प्रशिक्षण आदि के विषय में १९१२ व १९१३ में अटकिन्सन-डॉसन तथा मॉरसिन आदि समितियों ने रिपोर्ट प्रस्तुत की थी, इसलिए इन विषयों को आयोग के ध्यान में परे रखा गया।

1. D R Gadgil, ibid, p 193  
2-3 Dr A R Desai, ibid p 98  
4 Vera Anstey, ibid p 216

आयोग की रिपोर्ट प्रकाशित होने से पूर्व शस्त्र बोर्ड को राज्य के लिए आवश्यक वस्तुएं एवं शस्त्रों तथा युद्ध-सामग्री खरीदने के लिए नियुक्त किया गया। इस बोर्ड के निर्देशन में करोड़ों रूपए के मूल्य की वस्तुएं सेना, सिविल तथा रेल-विभागों के लिए खरीदी गईं। सूती-बस्त्र, चमड़े के बूट व अन्य वस्तुएं, जूनी फॉट व लोहे तथा इस्पात की वस्तुएं सेना तथा रेल विभागों के लिए देश में ही खरीदी गईं और फलस्वरूप भारतीय उद्योगों को बहुत प्रोत्साहन मिला।

१९१८ में औद्योगिक आयोग ने रिपोर्ट प्रस्तुत की। इस रिपोर्ट में निम्न बातें उल्लेखनीय थी १

१. भारत के औद्योगिक विकास में बहुत-से कारण बाधक हैं।

(i) यन्त्रों, लौह व इस्पात की वस्तुओं व रासायनिक पदार्थों के लिए विदेशों पर निर्भरता।

(ii) औद्योगिक इकाइयों के लिए भारतीय पूँजी का 'शर्मिली' होना।

(iii) वैज्ञानिकों, कुशल कारीगरों एवं प्रबन्धकों का अभाव।

(iv) श्रमिकों का अशिक्षित तथा कम निपुण होना।

२. औद्योगिक आयोग ने सम्यक् समाज के लिए आवश्यक वस्तुओं की पूर्ति हेतु विदेशों पर निर्भर रहना भारतीय अर्थ-व्यवस्था के लिए घातक बताया।

३. आयोग ने इस बात पर खेद प्रकट किया कि भारत, जो किसी समय औद्योगिक दृष्टि से महान देश रहा था, बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ होने तक साधनहीन रूपकों एवं कृषि श्रमिकों का देश रह गया। यह भी आयोग की दृष्टि से एक आश्चर्य ही था कि भारत से कच्चा माल व अनाज का निर्यात तथा तैयार वस्तुओं का यहाँ आयात होने लगा था।

४. आयोग ने रिपोर्ट में अध्ययन का सारांश देते हुए कहा कि भारत में यद्यपि प्राकृतिक साधन और औद्योगिक विकास की सम्भावनाएँ बहुत काफी हैं, पर इनके निर्माण की दृष्टि से यह देश बहुत पिछड़ा हुआ है।

आयोग ने चार सिफारिशें राज्य के समक्ष रखीं।

(अ) उद्योगों के प्रोत्साहन एवं नियन्त्रण हेतु बेहतर विभागीय संगठन हो और प्रान्तों में औद्योगिक बोर्ड बनाए जाएँ।

(आ) प्राविधिक शिक्षा एवं प्रशिक्षण में सुधार किया जाए।

(इ) औद्योगिक विभागों के वैज्ञानिकों के स्टाफ का पुनर्गठन हो।

(ई) राज्य द्वारा उद्योगों को वित्तीय एवं प्राविधिक सहायता मिले।

इन सभी सिफारिशों को सरकार ने मान लिया तथा १९१९ में राजनीतिक सुधारों के साथ-साथ राज्य की नई एवं स्वस्थ नीति का भी सूत्रपात हुआ।

१९१६ के सुधार एवं उद्योग—१९१९ के सुधार अधिनियम के फलस्वरूप उद्योग अब प्रान्तीय विषय बन गए। प्रान्तीय औद्योगिक विभागों की स्थापना ही पर्याप्त नहीं थी। डा० बुकेनन का मत है कि १९१९ की नीति दूरदर्शितापूर्ण नहीं थी तथा प्रान्तीय सरकारों के पास पर्याप्त कौश नहीं थे जिससे वे उद्योगों को सहायता दे पाते। इसीलिए उनके मत में युद्ध के पश्चात् प्रारम्भ होने वाली मन्दी के समय इन उद्योगों की स्थिति शोचनीय हो गई थी।<sup>१</sup>

हम पहले तो यह बताएँगे कि प्रथम महायुद्ध काल में भारतीय उद्योगों की किस रूप में प्रगति हुई तथा इसके पश्चात् युद्ध के बाद की स्थिति का अवलोकन करने के पश्चात् संक्षेप में राज्य की नीति का मूल्यांकन किया जाएगा।

1. Ibid, pp 218-21

2. D. H. Buchanan, ibid, p 464

प्रथम युद्ध-काल में यद्यपि नई सूती वस्त्र मिलें व जूट-मिलें अधिक संख्या में नहीं खोली जा सकी, तथापि पहले से कार्यरत मिलों में रात-दिन काम हुआ। अनुमानत सूती वस्त्र-मिलों में वर्षों व थ्रमिकों की संख्या युद्धकाल में १½ गुनी हो गई। जूट मिलों की संख्या इस अवधि में ६४ से बढ़कर ७६ हो गई।<sup>1</sup>

युद्ध के पूर्व भारत में इस्पात का उत्पादन प्रधानत टाटा कम्पनी करती थी। १९१३ में कुल इस्पात का उत्पादन १९,००० टन था जो १९१८ में बढ़कर १,२४,००० टन हो गया।<sup>2</sup>

इस अवधि में कोयला, पेट्रोलियम, मेगनीज, अभ्रक आदि खनिज पदार्थों का उत्पादन काफी बढ़ा। सीमेन्ट के उत्पादन में १९१४-१८ के बीच ८४ गुनी वृद्धि हुई।<sup>3</sup> कोयले व लोहे (पिग आइरन) का उत्पादन १½ गुना हुआ। कुल कारखानों की संख्या १९१४ में २,९३६ व थ्रमिकों की संख्या (दैनिक) ६,५१,००० थी, जो १९१८ में बढ़कर क्रमशः ३,४३६ एव ११,२३,००० हो गई। (वाडिया एव मर्चेंट—पृष्ठ ४००)

मिनो के सूती वस्त्र के उत्पादन का युद्ध-पूर्व का औसत ११०५ करोड़ गज था—युद्ध के बाद यह औसत बढ़कर १६७६ करोड़ गज हो गया। सूती वस्त्र उद्योग अब देश की माँग को पहले में अधिक भाग पुरा करने लगा था, क्योंकि जहाँ युद्ध के पूर्व भारत औसतन २६३ करोड़ गज कपडा बाहर से मंगाता था, युद्ध की समाप्ति पर यह औसत घटकर १३३५ करोड़ गज ही रह गया।<sup>4</sup>

युद्धोत्तर औद्योगिक स्थिति—युद्ध के बाद भी कुछ समय तक उद्योगों के विकास की गति काफी अधिक रही। युद्ध काल में जो आन्तगत लाभ संयुक्त कम्पनियों को हुए उनसे प्रभावित होकर नए उद्योगों के औद्योगिक क्षेत्र में आए। १९१८-१९ कुल पंजीकृत कम्पनियों की संख्या २,७१३ थी जिनकी पूँजी १०६ करोड़ रु० थी, लेकिन १९२१-२२ में पंजीकृत कम्पनियों की संख्या ४,७८१ हो गई जिनकी पूँजी २२३ करोड़ रु० थी।<sup>5</sup> १९१८-१९ व १९२२-२३ के बीच विभिन्न वस्तुओं का उत्पादन कितना बढ़ा यह निम्न तालिका से ज्ञान हो जाता है।<sup>6</sup>

#### औद्योगिक उत्पादन

नाम वस्तु	उत्पादन	
	१९१८-१९	१९२२-२३
सूती वस्त्र	१६७६ (करोड़ गज)	१७३१ (करोड़ गज)
सीमेन्ट (टन)	८४०००	१,९३,०००
इस्पात (टन)	१,२४०००	१,३१,०००
कोयला (करोड़ टन)	१८	१९२
(औसत १९१५-२०)		
पेट्रोलियम (करोड़ गैलन)	२८६	३०५

इसी प्रकार खनिज पदार्थों व अन्य उद्योगों का काफी विकास हुआ। लेकिन १९२२ में युद्धकालीन 'तेजी' समाप्त हो गई और भारतीय उद्योगों को मंदी का सामना करना पड़ा। एक ओर विदेशी प्रतिस्पर्धा और दूसरी ओर वस्तुओं की घटती हुई माँग ने भारतीय उद्योगों को एक विचित्र स्थिति में ला दिया। वे स्वयं अभी तक इस स्थिति में नहीं थे कि मन्दी के थपेड़ों में अपनी रक्षा कर लेते। प्रथम महायुद्ध-काल में यद्यपि भारतीय उद्योगों को काफी लाभ हुआ था लेकिन

1. Vera Anstey ibid Statistical Tables XIV A & B

2. Wadia & Merchant, ibid, p 352

3. Ibid, p 391

4. Vera Anstey, ibid p 621

5. D R Gadgil ibid p 243

6. See A R Desai ibid p 101 Wadia & Merchant (p 372), Vera Anstey ibid, pp. 608 9

यह सब अल्पकालीन प्रवृत्त थी और पलतः ये उद्योग बाह्य प्रतिस्पर्धा का सामना नहीं कर सकते थे।<sup>1</sup>

भारत सरकार ने १९२१ में राजकीय आयोग की नियुक्ति की, जिसने भारतीय उद्योगों को विवेचनात्मक संरक्षण दिए जाने का मुझव दिया। १९२३ से विभिन्न उद्योगों को सरकार ने संरक्षण देना प्रारम्भ किया। इसका विस्तृत विवरण आगे के एक अध्याय में किया गया है। यहाँ यही बता देना उचित है कि विवेकपूर्ण संरक्षण की नीति के अनुसार किसी विशिष्ट उद्योग को एक निश्चित अवधि के लिए सरकार द्वारा बाहरी प्रतियोगिता से रक्षा हेतु संरक्षण प्रदान किया जाता है। इस नीति के अनुसार विभिन्न उद्योगों को इस क्रम में संरक्षण प्रदान किया गया :

वर्ष	उद्योग का नाम
१९२४	लौह व इस्पात उद्योग
१९२६	सूती वस्त्र उद्योग
१९३१	भारी रासायनिक उद्योग
१९३२	शक्कर उद्योग
१९३३	कृत्रिम रेशम उद्योग

विवेचनात्मक संरक्षण के परिणामस्वरूप १९२४-२५ के बाद भारतीय उद्योगों ने कुछ समय तक राहत की सांस ली, लेकिन इसके कुछ समय बाद ही विश्व की आर्थिक स्थिति इतनी विपन्न हो गई कि उद्योगों का विकास एकदम रुक गया। १९२८ से विश्वव्यापी मन्दी प्रारम्भ हुई और इससे भारतीय जनता, विशेष रूप से कृषकों की स्थिति बहुत दयनीय हो गई। १९२९ व १९३३ के बीच भारतीय वस्तुओं की माँग विदेशों में इतनी कम हो गई थी कि निर्यात की गई वस्तुओं का मूल्य ३३९ करोड़ रु० से घटकर १३५ करोड़ रुपए रह गया।<sup>2</sup>

इसी समय १९३२ में ओटावा में कुछ समझौते हुए जिनसे भारतीय निर्यात को और भी अधिक क्षति हुई। इन समझौते के अनुसार आग्न निर्यातकों को भारतीय बाजारों में भारतीय उद्योगपतियों से स्पर्धा करने की सुविधाएँ प्रदान की गईं। केट मिचेल के मत में ब्रिटिश सरकार की यह नीति वस्तुतः १९१४ के पूर्व की स्थिति में उद्योगों को ला देने का एक प्रयास था। लेकिन इस पर भी इंग्लैण्ड की सरकार ने होम-चांजेंज और व्याज के रूप में ली जाने वाली राशि में कोई छूट नहीं दी और वस्तुओं के बदले यह भुगतान स्वर्ण के रूप में किया। केट मिचेल आगे लिखती है कि १९२९ के बाद से १९३७ तक एक और विदेशी बाजार भारतीय उद्योगपतियों के हाथ में निकल रहे थे और साथ ही भारतीय कृषकों की गिरती हुई आर्थिक स्थिति के कारण उनकी क्रयशक्ति घट रही थी जबकि दूसरी ओर स्वर्ण के रूप में पूँजी भारत के बाहर जा रही थी। इन सबका औद्योगिक विकास पर प्रतिकूल प्रभाव होना स्वाभाविक था।<sup>3</sup>

इन सभी कठिनाइयों और बाधाओं के बावजूद भारतीय उद्योगपति आगे बढ़ते रहे और उद्योगों का विकास होता रहा। स्वदेशी वस्तुओं के प्रति लोगों के बढ़ते हुए झुकाव ने आश्चर्यजनक रूप से उद्योगों को प्रगति करने में सहायता दी। आंग्ल जर्मन व जापानी उद्योगपतियों की प्रतियोगिता के उपरान्त भी भारतीय उद्योगों का विकास किया और द्वितीय महायुद्ध के पूर्व तक (१९३८-९) भारत की गणना विश्व के प्रमुख छह औद्योगिक देशों में की जा सकती थी और टाटा का स्टील प्लांट विश्व का सबसे बड़ा एकात्री प्लांट था।<sup>4</sup>

लोकनाथ द्वारा प्रस्तुत अग्रलिखित तालिका १९२२-२३ तथा १९३८ के मध्य हुई औद्योगिक प्रगति का स्पष्ट चित्रण प्रस्तुत करती है।<sup>5</sup>

1. P. S. Lokanathan, *Industrialization (Oxford Pamphlets—1942)* pp. 6-7
2. Wadia & Merchant, *ibid* p 354
3. Kate Mitchell, *Industrialization of the Western pacific*, Quoted by Dr. A. R. Desai (P. 101)
4. *Cambridge History of India*, (vol. vi) by Dodewell p. 685
5. P. S. Lokanathan—*ibid*, P 8

## औद्योगिक उत्पादन

	१९२२-२३	१९३८-३९
सीमेट (टन)	१,९३,०००	११,७०,०००
कोयला (करोड टन)	१.९	२.८३
सूती वस्त्र (करोड गज)	१७१ ३५	४२६ ९३
जूट (पीस गुड्स) करोड गज	११८ ७४	१७७ ४
मानिस (१९३४-३५) (करोड घुस बक्स)	१ ६५	२ ११
कागज (टन)	२३,५७६	५९,१९८
लोह-घातु (टन)	४,५५,०००	१५,७५,५००
शक्कर (टन)	८४,०००	१०,४०,०००
इस्पात (इन्वॉट्स)	१,३१,०००	९,७७,४००
सल्फरिक एसिड (क्वार्टर)	५,२६,६००	६,०७,०००

उपरोक्त तालिका के अनुसार सीमेट का उत्पादन इस अवधि में छ गुना हुआ जबकि इस्पात व शक्कर का उत्पादन  $७\frac{१}{३}$  गुना व  $१२\frac{१}{३}$  गुना हो गया। सूती वस्त्र व कागज का उत्पादन  $२\frac{१}{३}$  गुना हुआ, लौह घातु का उत्पादन  $३\frac{१}{३}$  गुना हो गया।

शक्कर की दृष्टि से भारत १९३६ तक आत्मनिर्भर हो गया था, जबकि सीमेट की आवश्यकता का ९५% देश के उद्योगों द्वारा पूरा कर लिया जाता था। १९३८-३९ में विजनी का सामान बनाने का कार्य भी प्रारम्भ हुआ। यह सब औद्योगिक विकास की सन्तोषजनक गति का चोतक था।

डा० लोकनाथ आगे लिखते हैं कि भारत के आयात में १९२६-२७ के बाद काफी परिवर्तन हुए। सामान्य उपभोग्य वस्तुओं का अनुपात कुल आयात में १९२६-२७ में ३७% था, पर १९३८-३९ में यह अनुपात घटकर २०% रह गया। भारत उपभोग्य वस्तुओं की अब देश में ही पूर्ति करने का प्रयास कर रहा था और मशीनों का आयात बढ़ा रहा था।<sup>१</sup> लेकिन द्वितीय महायुद्ध के पूर्व तक की औद्योगिक स्थिति में अनेक कमियां थीं। इस सम्बन्ध में निम्न वस्तुत्व महत्त्वपूर्ण है।

(i) सर एम विश्वेसरैया ने १९३६ में प्रकाशित एक पुस्तक में बताया कि राज्य की उद्योगों के सम्बन्ध में नीति उदासीनता एवं पक्षपातपूर्ण थी। आधार-भूत उद्योगों को समुचित प्रोत्साहन नहीं मिल पाने के कारण जो भी औद्योगिक विकास इस समय तक हुआ उसकी नींव गहरी नहीं थी।<sup>२</sup>

(ii) वाडिया एवं मर्चेंट के मतानुसार यद्यपि विवेचनात्मक सरक्षण ने भारतीय उद्योगों को आगे बढ़ने में सहायता की तथापि इसके परिणामस्वरूप कुल राष्ट्रीय आय में अधिक वृद्धि नहीं हो सकी। वे आगे लिखते हैं कि यद्यपि १९३८-३९ तक भारतीय उद्योगों ने सीमेट, शक्कर, सूती, वस्त्र एवं किसी सीमा तक लौह व इस्पात की दृष्टि से हमें स्वावलम्बी बना दिया था, तथापि हम बहुत अधिक सीमा तक अनेकों उद्योगों के लिए आवश्यक कच्चे माल की पूर्ति के लिए विदेशों पर निर्भर थे—यंत्रों व पूँजोगत वस्तुओं के लिए विशेष रूप से भारत विदेशों पर निर्भर था, जिनके बिना भारत में नए उद्योगों का प्रारम्भ ही असम्भव था।<sup>३</sup>

(iii) १९३६ में इकॉनॉमिस्ट (१२ दिसम्बर) के एक लेख में यह बताने का प्रयास किया गया कि प्रथम महायुद्ध काल से लेकर तब तक यद्यपि बृहत्-स्तरीय उद्योगों का भारत में विकास हुआ था, फिर भी सब कुल मिलाकर भारत औद्योगीकरण की दिशा में आगे नहीं बढ़ सका, क्योंकि जिस गति से औद्योगिक युग के पूर्व के (परम्परागत) उद्योगों का परामव हो रहा था, उस गति से नए बृहत्-स्तरीय उद्योग विकास करने में असमर्थ रहे थे। आधुनिकीकरण के बावजूद उद्योगों पर

1. Ibid pp 7-8

2. M Visvesvaraya Planned Economy for India (1936), p 247

3. Wadia & Merchant. ibid p 356

निर्भर जनसंख्या का अनुपात घट रहा था और यह औद्योगीकरण की प्रक्रिया की सबसे बड़ी कमजोरी थी।<sup>1</sup>

(iv) १९३८-३९ तक भारत में केवल उन उद्योगों का विकास किया गया जिनके लिए वातावरण तैयार करने की आवश्यकता नहीं थी। बुचानन के मत में कपास, जूट, कोयला और लोहा भारत में पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध थे ही और पूँजी प्राप्त करने में अधिक कठिनाई नहीं होती थी, इसलिए इन उद्योगों का विकास करना अत्यन्त सरल था। परन्तु ऐसे उद्योगों का विकास इस समय तक भारत में नहीं हो सका जो भावों औद्योगीकरण के लिए आवश्यक व आधारभूत थे। प्राकृतिक दृष्टि से भाग्यशाली होने तथा इतना विशाल बाजार होने पर भी इस समय कारखानों से जनसंख्या का २% भाग ही जीविका प्राप्त कर रहा था।<sup>2</sup>

संक्षेप में यह कहना उचित होगा कि १९२८-३९ तक यद्यपि कुछ उद्योगों की दृष्टि से भारत ने पर्याप्त प्रगति की थी, फिर भी हम ऐसी कोई वृष्टभूमि नहीं बना सके थे, जिसके आधार पर देश की औद्योगिक गति को बढ़ा पाते। इसीलिए जब द्वितीय महायुद्ध प्रारम्भ हुआ तो उस समय उसका पूरा लाभ भारतीय उद्योगपति उठाने में अमर्ष्य रहे।

### द्वितीय महायुद्ध एवं भारतीय उद्योग

प्रथम महायुद्ध की अपेक्षा द्वितीय महायुद्ध ने भारत को अपेक्षाकृत अधिक लाभ प्रदान किया। इन दोनों युद्धों की परिस्थितियों में भी अन्तर था। प्रथम अन्तर तो यह था कि विश्व की राजनैतिक व आर्थिक स्थिति अब १९१३-१४ से सर्वथा भिन्न थी। जापान एक नई औद्योगिक शक्ति के रूप में भारत के लिए एक चेतावनी प्रस्तुत कर रहा था। यहाँ नहीं कच्चे माल, मशीनों तथा रासायनिक पदार्थों का बहुत मात्रा में आयात अब पहले की अपेक्षा कठिन हो गया था और इसीलिए वस्त्र, कागज व अन्य कुछ उद्योगों को जब भारी रासायनिक पदार्थ उपलब्ध होने में कठिनाई अनुभव होने लगी तो यह अनुभव किया गया कि इन उद्योगों का विकास औद्योगिक प्रगति के लिए आधारभूत आवश्यकता है।

महायुद्ध के कारण भारतीय वस्तुओं की ग्राह्य देश तथा विदेशों में बहुत अधिक बढ़ गई थी और इसीलिए युद्धकाल में औद्योगिक उत्पादन काफी बढ़ा, क्योंकि बढ़ते हुए मूल्यों के साथ-साथ लाभ भी अधिक होने लगे थे। इस महायुद्ध के काल में भारतीय औद्योगिक व्यवस्था में निम्न महत्वपूर्ण तथ्य विचारणीय हैं:<sup>3</sup>

(अ) नवीन-आधारभूत एवं भारी उद्योगों का विकास इन नवीन उद्योगों में भारी रासायनिक पदार्थों का सर्वाधिक महत्व था। अब द्वितीय महायुद्ध-काल में सल्फरिक एसिड, मिथेनिक अमोनिया, कार्बोस्टिक सोडा, क्लोरीन, ब्लीचिंग पाउडर व अन्य रासायनिक पदार्थों का उत्पादन भारत में ही प्रारम्भ हुआ। १९४१ में एक शस्त्र-निर्माण की ७०० प्रकार की वस्तुएँ तथा उपकरण बनाने हेतु दो अत्यन्त महत्वपूर्ण कारखाने बनाए गए थे। इसी प्रकार अगस्त १९४१ में हिन्दुस्तान एयरक्राफ्ट कम्पनी ने निर्यात किए गए पुर्जों से पहली बार वायुयान का निर्माण किया।

(आ) युद्ध के कारण लौह-धातु, इस्पात, कपड़ा, दवाइयों, चमड़े की वस्तुओं, इस्पात व लोहे की चादरो, काँच का सामान व सामान्य उपभोग की वस्तुओं का उत्पादन काफी बढ़ा। अब तालिका के आधार पर द्वितीय महायुद्धकाल में हुई उद्योगों की प्रगति का अनुमान किया जा सकता है:<sup>4</sup>

1. See Dr. A. R. Desai : *ibid* p. 102
2. D. H. Buchanan : *ibid*, p. 450-1
3. Wadia & Merchant : *ibid*, p. 357
4. Quoted in Fiscal Commission Report (1949-50) p. 21



## औद्योगिक उत्पादनो के सूचनाक

१९३७=१००

सूती वस्त्र	जूट	इस्पात	रासायनिक पदार्थ	शक्कर	सोमेट	कागज	सामान्य
१९३८	१०९०	९८३	१०८०	८४४	८८७	१२४८	१०५४
१९४१	११४८	९२४	१३११	१५३२	१०८२	१८५८	११७८
१९४५	१२००	८४४	१४२९	१३४१	८८५	१९६५	१२००

उपरोक्त तालिका के अनुसार युद्ध-पूर्व तथा युद्ध की समाप्ति के बीच सामान्य औद्योगिक उत्पादन में १४-१५ प्रतिशत की वृद्धि हुई थी। इस्पात, सूती वस्त्र, रासायनिक पदार्थों के उत्पादन में वृद्धि हुई थी, लेकिन वृद्धि का यह औसत सीमेट व कागज उद्योगों में अधिक था। परन्तु अनेक कारणों से जूट व शक्कर उद्योगों का ह्रास हो रहा था और इनके उत्पादन में निरन्तर कमी हो रही थी। इन कारणों का अगले अध्याय में उल्लेख किया जायगा। इसी प्रकार अन्य महत्वपूर्ण उद्योगों की दृष्टि से भी भारत पीछे था।

एक अन्य सूचना के अनुसार लौह धातु (पिग आइरन का उत्पादन) १९३८-३९ व १९४१ के मध्य १६ लाख टन से बढ़कर २० लाख टन हुआ जबकि इस्पात का उत्पादन ८ ६७ लाख टन (१९३९) से बढ़कर १४ लाख टन (१९४२) हो गया।<sup>1</sup>

(इ) विश्व के बाजारों में भारतीय वस्तुओं की मांग काफी बढ़ रही थी। १९३८-३९ में भारत से निर्यात की गई वस्तुओं का मूल्य ४७ ६० करोड़ ६० था, परन्तु १९४०-४१ में भारत से ८१ २० करोड़ रुपये के मूल्य की वस्तुएँ (वारखानों में बनी) बाहर भेजी गईं। यह इस बात का प्रतीक था कि भारतीय उद्योगों ने प्रगति का क्रम जारी रखा था यद्यपि प्रगति की यह रफ्तार आवश्यकतानुसार नहीं बढ़ सकी थी।

(ई) हालांकि ब्रिटिश सरकार भारतीय उद्योगों का विकास ही इस पक्ष में नहीं थी तथापि राजनैतिक दबाव के कारण अनेक प्राविधिक मिशनो की नियुक्ति की गई। पूर्वी समूह अधिवेशन (Eastern Group Conference) १९४० में पूर्ण हुआ। इस अधिवेशन में तथा बाद में १९४२ में ग्रेडी मिशन ने भारत की औद्योगिक विकास की सम्भावनाओं पर विस्तार से विचार किया। लेकिन भारत के विदेशी शासकों ने उनकी सिफारिशों को ठुकरा दिया। भारत से कच्चे माल का निर्यात जारी रहा और विश्व के बाजारों में आस्ट्रेलिया और ब्रिटेन से हमारी प्रतिस्पर्धा तीव्रतर होती गई। डा० लोकनाथन के मत में औद्योगिक विकास के क्षेत्र में आस्ट्रेलिया ने भारत के पीछे यात्रा प्रारम्भ की थी परन्तु उसने शीघ्र ही भारत को पीछे छोड़ दिया। इसी प्रकार कनाडा में राज्य द्वारा वायुयान हथगोले, राइफलें मशीनें एवं अन्य महत्वपूर्ण वस्तुएँ बनाने के उद्देश्य से सात कार्पोरेशन बनाए गए। लेकिन भारत में अनेक सिफारिशों के बावजूद आवश्यक वस्तुएँ यहाँ बनाने की अपेक्षा उनका आयात करना अधिक उचित समझा गया।<sup>2</sup>

यह थी द्वितीय महायुद्धकालीन राज्य की औद्योगिक नीति जिसमें राज्य ने स्थानीय उद्योगों के प्रति केवल मौन तपस्वी का दृष्टिकोण रखा और जो भी विकास औद्योगिक द्वितीय महायुद्ध काल में हुआ, वह केवल भारतीय उद्योगपतियों के साहस का ही परिणाम था।

कुमारी केट मिचेल ने इस बात पर आश्चर्य प्रकट किया कि भारतीय उद्योगों ने महायुद्ध के बावजूद इतनी धीमी प्रगति की थी। १९४१ के अन्त तक धातु उद्योग, रासायन उद्योग तथा अन्य भारी उद्योगों के क्षेत्र में भारत ने निम्नतम प्रगति की थी यद्यपि इनके लिए आवश्यक कच्चा माल देश में उपलब्ध था। उन्होंने कहा कि मशीना तथा कुशल श्रमिकों के अभाव को दूर करने के लिए राज्य ने (द्वितीय महायुद्ध-काल में भी) कुछ नहीं किया।<sup>3</sup>

1. Wadia and Merchant, ibid p 357

2. D H Buchanan ibid, p 469

3. Dr P. S. Lokanathan, ibid p 15

4. Quoted by Wadia &amp; Merchant ibid p 359

युद्धकाल में भारत में साइकिलों, सिनाई की मशीनों, डीजल इंजनों, नॉनफ़रस मेटल आदि के उद्योगों का प्रारम्भ हुआ परन्तु देश की आवश्यकताओं की तुलना में यह सब महत्त्वहीन था। हाँ, एक बात इस सदर्भ में बताना आवश्यक है और वह यह है कि युद्ध के पूर्व जो कारखाने भारत में थे, मूल्यों में वृद्धि होने के कारण उनमें युद्धकाल में दिन-रात काम हुआ। इससे उत्पादन में तो वृद्धि हुई लेकिन जो घिसावट व टूट-फूट यन्त्रों की इस कारण हुई उसकी पूर्ति अब तक भी नहीं हो सकी है।

द्वितीय महायुद्ध के समय औद्योगिक श्रमिकों को प्रशिक्षण देने के लिए राज्य ने मार्च १९४३ में एक कार्यक्रम बनाया था और इसी उद्देश्य की पूर्ति हेतु एक औद्योगिक रिसर्च बोर्ड भी बेविन स्कीम के अन्तर्गत बनाया गया। प्रो० डी मिशन जिसका उल्लेख ऊपर किया जा चुका है व अन्य समितियाँ भी भारत की औद्योगिक क्षमता के इष्टतम उपयोग के पक्ष में थीं, पर यह सब औपचारिकता थी और महायुद्ध के अन्त तक भी भारत का औद्योगिक विकास सही दिशा में नहीं पहुँच सका। यद्यपि उद्योगों के नाम पर हजारों कारखाने इस देश में १९४५ में स्थापित हो चुके थे। तथापि इनमें जूट, सूती वस्त्र, शक्कर, कागज सीमेन्ट व चम उद्योग ही प्रमुख थे और औद्योगिक विकास के लिए आधारभूत उद्योग अत्यन्त शैशवावस्था में थे। प्रो० एन० सी० जॉन ने सत्य ही लिखा है, "सब कुल मिलाकर यह स्पष्ट हो जाता है कि द्वितीय महायुद्ध काल में भारतीय उद्योग विदेशी प्रतियोगियों से यन्त्रीकरण एवं नवीकरण की दृष्टि से पिछड़ गए।"....."युद्धोपरान्त औद्योगिक ह्रास का खतरा फिर भी बना रहा।"<sup>1</sup>

युद्ध के पश्चात् भारतीय उद्योगों की स्थिति अत्यन्त विकट हो गई, क्योंकि अधिकांश उपकरण एवं यन्त्र काफी घिस चुके थे। १९४४ से ही औद्योगिक उत्पादन में ह्रास होने लगा और १९४६ तक औद्योगिक उत्पादन में काफी कमी हो गई। वस्त्र, इस्पात, शक्कर, सीमेन्ट व अन्य महत्त्वपूर्ण उद्योगों में उत्पादन बहुत कम हो गया। इस सदर्भ में निम्न तालिका महत्त्वपूर्ण है :<sup>2</sup>

#### औद्योगिक उत्पादन

	१९४३-४४	१९४५-४६	(कमो प्रतिशत)
सीमेन्ट (हजार टन)	१७,००	१५,३७	१०
शक्कर ( " )	१२,०१	९,२३	२३.०
पिग आयरन ( " )	१७,१७	१३,३४	२३.०
इस्पात ( " )	१४,०१	१२,९६	७.५
सूती कपड़ा (करोड़ गज)	४८.५० (१९४७)	३८१	२०
जूट का माल (१९४१-४२) (हजार टन)	१,२७९ (१९४७ ४८)	१०३५	१९

एक बात और यहाँ स्पष्ट कर देना उचित है और वह है भारतीय उद्योगों में क्षमता का पूरा उपयोग न होना। व्यवस्था की कमी के कारण द्वितीय महायुद्धकाल में और उसके बाद भी यन्त्रों की पूरी क्षमता का भारत में उपयोग नहीं हो सका। यही कारण था कि उत्पादन की लागत में यहाँ कमी नहीं की जा सकी।

विभाजन एवं भारतीय उद्योग—१९४७ में देश का जब विभाजन हुआ तो इसमें भारतीय उद्योगों पर काफी प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। जूट तथा लम्बे रेशे की कपास का उत्पादन करने वाले अधिकांश क्षेत्र पाकिस्तान में चले गए, जबकि अधिकांश मिलें भारत में ही रहीं। प्रो० सी० एन० वकील ने विभाजन के प्रभावों को दो भागों में बाँटा है प्रथम अल्पकालीन प्रभाव तथा द्वितीय दीर्घकालीन प्रभाव।<sup>3</sup>

1 L C Jain Indian Economy During the War, p 128

2 Wadia and Merchant, *ibid*, Chapter XIX and C. N. Vakil; *Economic Consequences of Divided India* Chap VII and VIII

3. C. N. Vakil, *ibid*, pp. 356-64

अल्पकालीन प्रभाव—(i) कच्चे माल की पूर्ति—जंसाकि उपर बताया जा चुका है भारत में लगभग सारी जूट व सूती वस्त्र की मिलें रही जबकि अच्छी कपास एवं जूट उत्पादन करने वाला अधिकांश क्षेत्र पाकिस्तान में चला गया। फलस्वरूप कुछ समय तक इन उद्योगों की स्थिति अत्यन्त विषम रही।

(ii) मांग में कमी होना—पश्चिमी पंजाब एवं पूर्वी बंगाल के क्षेत्रों में औद्योगिक विकास १९४७ तक नहीं हो सका था और इसीलिए वहाँ की जनता बहुत मात्रा में अन्य भारतीय क्षेत्रों से उपभोग्य वस्तुएँ प्राप्त करती थी। विभाजन के पश्चात् भारतीय उद्योगों की वस्तुओं की मांग इसलिए कम हो गई।

(iii) कुशल श्रमिकों का बहिष्करण—पंजाब उत्तर प्रदेश व प० बंगाल के हीजरी, ऊनी वस्त्र व सूती वस्त्र की मिलों वम उद्योग तथा इन्जीनियरिंग उद्योगों में कुशल श्रमिक ज्यादातर मुसलमान थे। विभाजन के फलस्वरूप इनमें से बहुत से मजदूर पाकिस्तान चले गए और इसलिए भी कुछ समय तक स्थिति विकट रही।

दोषकालीन प्रभावों में प्रो० वकील ने केवल उस क्षति का उल्लेख किया, जिसे पाकिस्तान पूर्वी व साहम के अभाव में विभिन्न जन के बहुत वाद तक भुगतेंगा। वे यह भी बताते हैं कि भारत के लिए जूट उद्योग की दृष्टि में अवश्य एक दीर्घकालीन कच्चे माल का अभाव हो गया है, लेकिन वस्तुतः आर्थिक नियोजन के कारण भारत जूट की पूर्ति अब स्वयं कर लेता है।

राष्ट्रीय सरकार की औद्योगिक नीति—दिसम्बर १९४७ में सरकार ने एक बैठक बुलाई जिसमें विभाजन के बाद उत्पन्न हुई समस्याओं पर गम्भीरता पूर्वक विचार करके उन ३२ उद्योगों के लिए एक वृहत् कार्यक्रम तैयार किया गया जिन्हें कठिनाई का सामना करना पड़ रहा था। ६ अप्रैल १९४८ को सरकार ने प्रथम बार औद्योगिक नीति की घोषणा की। इसके अनुसार राज्य के लिए औद्योगिक विकास की दिशा में प्रगतिशील रोल अदा करना आवश्यक समझा गया।

भारत के औद्योगिक विकास के इतिहास में पहली बार १९४८ में एक सुनिश्चित एवं दीर्घकालीन नीति राज्य द्वारा निर्धारित की गई थी। इस नीति में वृहत् स्तरीय व लघु उद्योगों के विषय में वैज्ञानिक ढंग पर राज्य का दृष्टिकोण निहित था। राज्य की प्रगतिशील एवं सक्रिय सहायता के संकल्प से औद्योगिक विकास की गति तेजी से बढ़ी। इस नीति के अन्तर्गत न केवल राज्य ने निजी क्षेत्र के उद्योगों के लिए विकास का अवसर प्रदान किया बल्कि आधारभूत एवं भारी उद्योगों के लिए राज्य का सक्रिय निवन्त्रण भी रखा गया।

१९५६ में पुनः राष्ट्रीय सरकार ने द्वितीय पंचवर्षीय योजना का साथ-साथ अधिक प्रगतिशील औद्योगिक नीति बनाई जिसमें उद्योगों को तीन धर्मणियों में बाटा गया और राज्य का नियंत्रण भी उसी प्रकार निश्चित कर दिया।

पंचवर्षीय योजनाएँ—औद्योगिक विकास व कार्यक्रम को भारत की पंचवर्षीय योजनाओं में वृहत् महत्त्वपूर्ण स्थान दिया गया है और इसलिए पंचवर्षीय योजनाओं में औद्योगिक विकास हेतु पर्याप्त विनियोग करने का निश्चय किया गया है। अब तक की योजनाओं में विभिन्न उद्योगों में कुल विनियोग की राशि इस प्रकार रही है

घनिष्ठ व औद्योगिक विकास पर कुल विनियोग (करोड़ रुपये में)

(प्रस्ताविक)	सावजनिक क्षेत्र	निजी क्षेत्र
प्रथम योजना	१७९	३८३ <sup>२</sup>
द्वितीय योजना	८७०	६७५
तृतीय योजना	१,५२०	१,०५० <sup>३</sup>
चतुर्थ योजना	२८००	२,४०० <sup>४</sup>

- 1 विस्तृत विवरण के लिए औद्योगिक नीति का अध्याय देखें।
- 2 इसमें आधुनिकीकरण एवं सेवा के प्रतिस्थापन की राशि (१५० करोड़) भी शामिल थी—  
Wadia & Merchant ibid p 366
- 3 Third Five Year Plan p 59
- 4 Fourth Five Year Plan p 244.

इस प्रकार राष्ट्रीय सरकार ने औद्योगिक विकास हेतु बृहत्-स्तरीय कार्यक्रम बनाया है, जिसमें मिश्रित व्यवस्था के आधार पर औद्योगिक विकास किया जा रहा है। राज्य के प्रयासों के फलस्वरूप सर्वाधिक प्रगति भारी तथा आधारभूत उद्योगों ने की है। यद्यपि उपभोग्य वस्तुओं का उत्पादन भी बढ़ रहा है फिर भी लौह-इस्पात, यंत्र-निर्माण रासायनिक पदार्थों के क्षेत्र में आशातीत विकास हुआ है और होने की आशा है। द्वितीय व तृतीय पंचवर्षीय योजनाओं के तो प्रमुख उद्देश्यों में ही द्रुत औद्योगिक विकास एवं इसके लिए भारी व आधारभूत उद्योगों के विकास को सर्वोपरि महत्त्व दिया गया है। अत्रतक जो भी औद्योगिक विकास हुआ है तथा तृतीय योजना तक जो विकास किए जाने की आशा है उसका ज्ञान निम्न तालिका से हो जाता है।<sup>1</sup>

### औद्योगिक उत्पादन के सूचनांक

१९५०-१=१००

	१९५५-५६	१९६०-६१	१९६५-६६
सामान्य सूचनांक	१३९	१९४	३३०
सूती वस्त्र	१२८	१३३	१६५
लौह व इस्पात	१२२	२३८	६३५
मशीनें (सभी)	१९२	५०३	१,२३०
रासायनिक पदार्थ	१७९	२८८	७२५

पंचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत इस प्रकार १९५०-५१ की तुलना में १९६५-६६ तक औद्योगिक उत्पादन सवा तीन गुना, यंत्रों का उत्पादन सवा बारह गुना, रासायनिक पदार्थों का उत्पादन सवा सात गुना, इस्पात का उत्पादन ६ ३५ गुना व वस्त्रों का उत्पादन लगभग पौने दो गुना हो जाने की आशा है। औद्योगिक प्रशिक्षण, अनुसंधान तथा औद्योगिक पूंजी प्रदान करने हेतु १९५७ के बाद राज्य-प्रयास अंग्रेजों से हजारों गुने श्रेष्ठ हैं।

### भारतीय औद्योगिक व्यवस्था की विशेषताएँ

अध्याय के अन्त में अब हम यह बताने का प्रयास करेंगे कि भारतीय औद्योगिक व्यवस्था में कौन-कौनसी मुख्य विशेषताएँ हैं

(१) राष्ट्रीय आय तथा रोजगार को दृष्टि से उद्योगों का योगदान—राष्ट्रीय आय तथा रोजगार की दृष्टि से उद्योगों का योगदान भारत में बहुत कम रहा है। यद्यपि पिछले कुछ वर्षों से राष्ट्रीय आय में उद्योगों का योगदान बढ़ रहा है, फिर भी आज के औद्योगिक युग में यह अनुपात बहुत कम है। बड़े उद्योगों का योगदान कुल राष्ट्रीय आय में १९४८-४९ में ६ ३% था। यह अनुपात १९५९-६० में बढ़कर ८ ७% हो गया। १९६१-६२ में औद्योगिक उत्पादन का राष्ट्रीय आय में अनुपात लगभग १०% था।<sup>2</sup>

रोजगार की दृष्टि से भी बृहत्-स्तरीय उद्योगों का महत्त्व अपेक्षाकृत बहुत कम है। १९५८ में बड़े उद्योगों में लगभग ३४ लाख व्यक्ति संलग्न थे जो कुल जनसंख्या का ०.८३% था।<sup>3</sup> १९६१ की जनगणना के अनुसार छोटे व बड़े उद्योगों में मिलाकर कुल देश की कार्यरत जनता (१८.८ करोड़) में से लगभग २ करोड़ व्यक्तियों (१० ६%) को रोजगार मिला हुआ था। फैंक्ट्रियों में इस समय ३९ लाख से अधिक व्यक्ति संलग्न थे।<sup>4</sup> यह वस्तुतः एक आश्चर्य ही है कि १९५०-१ के बाद औद्योगिक उत्पादन में तथा कुल रोजगार में वृद्धि होने के बावजूद बड़े उद्योगों के रोजगार के अनुपात में कोई वृद्धि नहीं हुई है।

1. Ibid, p. 39 and p. 452

2. S. K. Bose : Some Aspects of Indian Economic Development, p. 161 and India 1939 p. 146

3. S. K. Bose : ibid, p. 132

4. India 1963, p. 337

(२) पूँजीगत उद्योगों का महत्त्व—भारतीय उद्योगों में पूँजीगत उद्योगों का महत्त्व उपभोग्य वस्तुओं से सम्बन्धित उद्योगों की अपेक्षा बहुत कम है। १९६५ में कुल देश-भर के १३,१६३ बड़े कारखानों में लग २६.३५ लाख व्यक्ति काम कर रहे थे, जिनमें से वस्त्र-उद्योग व खाद्य-उद्योगों के कारखानों की संख्या लगभग ५४०० थी और इनमें १५.५० लाख व्यक्ति सलग्न थे। १९५५ में बड़े कारखानों की संख्या ३०, १४८ थी, जिनमें लगभग २३.९० लाख व्यक्ति सलग्न थे। लेकिन इनमें से वस्त्र-उद्योग व खाद्य-उद्योगों में १४ लाख से अधिक व्यक्ति लगे हुए थे।

संयुक्त राष्ट्र मध्य के एशिया एवं सुदूरपूर्व आर्थिक कमिशन के सर्वेक्षण के अनुसार भारत में १९५४ में केवल १०% श्रमिक जनता धातु व इन्जीनियरिंग उद्योगों में सलग्न थी, जबकि इंग्लैण्ड में यह अनुपात ४९.४% था। जापान, स्विट्जरलैण्ड और इटली जैसे छोटे देशों में भी भारत की अपेक्षा अधिक श्रमिक जनसंख्या धातु व इन्जीनियरिंग उद्योगों में सलग्न है।<sup>१</sup>

(३) कृषि पर निर्भरता—भारत का अधिकांश औद्योगिक उत्पादन विशेष रूप से सूती-वस्त्र, शक्कर, जूट व खाद्य पदार्थों का उत्पादन कृषि पर निर्भर है। कृषि क्षेत्र में, जैसा कि हम पहले देख चुके हैं, प्राकृतिक प्रकोप हात रहने के कारण इन कारखानों को नियमित रूप से कच्चा माल नहीं मिल पाता और इसलिए मूल्य में उतार-चढ़ाव होते रहते हैं। निम्न तालिका स्पष्ट करती है कि १९५८ में राजगार तथा उत्पादन की दृष्टि से उद्योगों की स्थिति किसी प्रकार रही थी।<sup>२</sup>

	उत्पादन (प्रतिशत में)	रोजगार
सूती वस्त्र उद्योग	२९.१	३८.९
लोह-इस्पात	१०.६	५.४
रासायनिक उद्योग	७.८	३.४
मामान्य व विद्युत् इन्जीनियरिंग	१३.६	१२.०
सीमेन्ट	२.६	१.६
शक्कर	७.८	७.३
जूट	८.८	१३.७
अन्य	२९.७	१७.७
	१००.०	१००.०

उपरोक्त तालिका के अनुसार सूती वस्त्र, शक्कर व जूट उद्योगों से कुल औद्योगिक उत्पादन का ५५% प्राप्त होता है तथा औद्योगिक श्रमिकों में से ६०% इन उद्योगों में सलग्न हैं।

(४) लघु उद्योगों का विशेष महत्त्व—भारतीय औद्योगिक व्यवस्था में रोजगार की दृष्टि से यद्यपि लघु एवं कृटीर उद्योगों का अधिक महत्त्व है फिर भी उत्पादित वस्तुओं का मूल्य बड़े उद्योगों का अधिक है। केन्द्रीय सांख्यिकी मण्डल के अनुसार बड़े कारखानों में लघु उद्योगों की तुलना में लगभग २७.२८% श्रमिक सलग्न थे। लेकिन १९६१-६२ में बड़े उद्योगों का राष्ट्रीय आय में १४.६० करोड़ रुपये का योगदान था, जबकि लघु उद्योगों का योगदान १.१७० करोड़ रुपये ही था।<sup>३</sup>

(५) असन्तुलित औद्योगिक विकास—क्षेत्रीय एवं भौगोलिक दृष्टि से भारत के उद्योगों का सन्तुलित विकास नहीं हो सका है। कानपुर, बम्बई, अहमदाबाद, कलकत्ता, जमशेदपुर, मद्रास

1 C N, Vakil, ibid, pp 286-7

2 Economic Survey for Asia & Far East (1958), p. 96

3 S K Bose ibid, pp 234-5

4 India 1963, p. 146

और स्वतन्त्रता के पश्चात् मिलार्ड, रुरकेला, दुर्गापुर, सिदरी, म्वालियर, आगरा, कोटा और अनेक दूसरे औद्योगिक नगरो का विकास हुआ है। लेकिन यातायात के साधनों की कमी के कारण अन्य क्षेत्र आज भी पिछड़े हुए हैं, यद्यपि वहाँ कच्चा मान उपलब्ध है। इन नगरो में भीड़-भाड़ व ऊँची उत्पादन-लागतों की बुराईयाँ होने पर भी अन्य क्षेत्रों का विकास नहीं हो पाता।

(६) औद्योगिक विकास की धीमी गति—भारत में औद्योगिक विकास की गति बहुत धीमी है। हमने विस्तार से औद्योगिकरण का पिछला इतिहास देखा और उससे इस कथन की पुष्टि भी होती है। आज भी भारत में कुशल श्रमिकों एवं प्राविधि ज्ञान प्राप्त व्यक्तियों का अभाव है। आज भी एक ओर औद्योगिक क्षमता का समुचित उपयोग नहीं हो पा रहा है। मेलनबॉम इन कमियों के मुख्य कारण लोगों की गरीबी, धार्मिक एवं सांस्कृतिक बन्धनों एवं सदियों से चली आ रही संकुचित विचारधारा को मानते हैं। इसलिये वे यह मानते हैं कि भारत में औद्योगिक प्रवन्ध हेतु योग्य व्यक्ति नहीं मिल पाते।<sup>1</sup>

डा० देसाई ने औद्योगिकरण की धीमी गति के लिए कृषिको की निर्धनता को प्राधान्य-जिम्मेदार माना है, क्योंकि उन्हीं की क्रयशक्ति पर उद्योगों का विकास निर्भर करता है। उद्योग में कुछ समय तक चली आ रही श्रमिकों की अनियमित पूर्ति (अनुपस्थितिवाद) तथा आधारभूत उद्योगों की कमी के कारण भी औद्योगिक विकास की गति अधिक नहीं बढ़ सकी।<sup>2</sup> स्वतन्त्रता के पश्चात् भी औद्योगिक विकास की गति सरकार की आशा के मुताबिक नहीं बढ़ सकी। प्रो० डॉल ने यह अनुमान किया कि सरकार की औद्योगिक नीति ने उद्योगपतियों को निजी क्षेत्र की पूँजी की सुरक्षा के विषय में सशक्त कर दिया था और इसीलिए उनका असंतोष बढ़ा और आशा के अनुसार पूँजी का विनियोग नहीं हो सका, जो द्रुत औद्योगिक विज्ञान के लिए आवश्यक थी।<sup>3</sup>

तृतीय पंचवर्षीय योजना काल में जो योजना की सफलता का मूल्यांकन हुआ है उसके अनुसार इस्पात, शक्कर, जूट, यन्त्र-निर्माण अंटोनोवाइल व खनिज तेल के क्षेत्र में आशा की अपेक्षा बहुत कम उत्पादन बढ़ पाया है और हम मजिल से बहुत पीछे रह गये हैं।

(७) विदेशी पूँजी का विरोध महत्त्व—भारत के औद्योगिक विकास में विदेशी पूँजी का अपेक्षाकृत अधिक योगदान रहा है। प्रथम महायुद्ध के पूर्व लगभग सभी चाय के बगीचों, जूट-मिनों, कोयला व अन्य खनिज क्षेत्रों के बहुत बड़े भाग तथा अन्य बहुत-से उद्योगों में विदेशी पूँजी लगी हुई थी। फिडले शिराज ने १९२६-३० में केवल अंग्रेजों द्वारा भारत में लगाई गई पूँजी लगभग ५० करोड़ स्टर्लिंग पाँड बताई थी। १९३८-३९ तक एक अन्य अनुमान के अनुसार विदेशी पूँजी में ४०० स्टर्लिंग पाँड केवल ब्रिटीश उद्योगपतियों ने विनियोग किए थे। लेकिन स्वतन्त्रता के पश्चात् १९४८ तक विदेशी पूँजी की राशि घटकर ३२० करोड़ रु० रह गई।

लेकिन नवीन औद्योगिक नीति भारत सरकार की विश्व के अन्य देशों से सीहार्दपूर्ण नीति के कारण विदेशी विनियोक्तकों को बल मिला है। १९५७-८ तक विदेशी पूँजी की राशि बढ़कर ४१९ करोड़ रु० हो गई। इसके अतिरिक्त यदि तीसरी योजना में औद्योगिक क्षेत्र में विदेशी विनियम की अपेक्षित राशि को देखा जाए तो सार्वजनिक क्षेत्र में यह राशि ६६० करोड़ रुपए तथा निजी क्षेत्र में लगभग ४५० करोड़ के लगभग होने का अनुमान है, जो कुल औद्योगिक विनियोग (१९६१-६६) का लगभग ४५% होगा।<sup>4</sup>

स्वतन्त्रता के बाद भी विदेशी सहायता के आधार पर ही हमारे महत्त्वपूर्ण उद्योगों का विकास हो सका है और जब तक देश की जनता औद्योगिक विकास हेतु पूँजी लगाने को तत्पर नहीं होगी भारत की विदेशों पर निर्भरता चलती रहेगी।<sup>5</sup>

1- Mallenbaum Prospects for Indian Development p. 163-4

2 A. R. Desai, ibid, pp 107-8

3. See Dr. Desai, Nationalism After Independence (1960)

4. India 1963, p. 257

5. Mallenbaum, Ibid, p 160

उपसंहार—पिछले पृष्ठों में हमने भारत की औद्योगिक प्रगति का अबलोकन काफी विस्तार के साथ किया। यह निर्विवाद रूप से कहा जा सकता है कि स्वतन्त्रता के पूर्व तक जो भी औद्योगिक विकास हुआ, उसका श्रेय भारतीय उद्यमियों तथा विदेशी विनियोक्ताओं को दिया जा सकता है। लेकिन उस औद्योगिक विकास में वस्तुतः एक ऐसे भवन का निर्माण किया गया था जिसकी नींव खोखली थी और द्रुत औद्योगिक विकास की कोई सम्भावना नहीं थी। लेकिन आजादी के बाद एवं सरकार की विवेकपूर्ण औद्योगिक नीति ने एक स्वस्थ वातावरण का निर्माण कर दिया है। भारी व आधारभूत उद्योगों का सार्वजनिक क्षेत्र में विकास किया जा रहा है और द्रुत औद्योगिक विकास का हमारा स्वप्न साकार होता दिखाई दे रहा है। प्रो० मेलनबॉम के शब्दों में अनेक कमियाँ होने के बावजूद “औद्योगिक विकास की सम्भावनाएँ आर्थिक सुधार के कार्यों में रत भारत सरकार के नियन्त्रण में स्वतन्त्रता के पश्चात् बहुत बढ़ी हैं।”<sup>1</sup>

---

## भारत के बृहत-स्तरीय उद्योग : सूती वस्त्र तथा जूट उद्योग (Large-Scale Industries of India - Cotton & Jute Textiles)

### प्रारम्भिक :

भारत में आधुनिक एवं बृहत्-स्तरीय उद्योगों का प्रारम्भ उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में हुआ था। लेकिन इन उद्योगों का विकास प्रथमतः प्रथम महायुद्ध-काल में एवं उसके पश्चात् ही हुआ है। वस्तुतः प्रथम महायुद्ध-काल में भारत के बृहत्-स्तरीय उद्योगों का विकास करने का अवसर प्राप्त हुआ, सरक्षण ने उन्हें युद्धोत्तर काल की मन्दी के समय भी जीवित रखा तथा द्वितीय महायुद्ध ने इन्हें नवचेतना प्रदान की। लेकिन स्वतन्त्रता के पश्चात् आर्थिक नियोजन ने भारत के उद्योगों को द्रुत गति प्रदान की है और आज भारतीय बृहत्-स्तरीय उद्योगों की तुलना विश्व के चोटी के औद्योगिक राष्ट्रों के उद्योगों से की जा सकती है।

लेकिन भारत के बड़े उद्योगों में पूँजी, रोजगार और उत्पादन की दृष्टि से केवल निम्न उद्योग ही महत्वपूर्ण रहे हैं

(१) सूती वस्त्र उद्योग, (२) जूट-उद्योग, (३) लौह व इस्पात-उद्योग, (४) शक्कर उद्योग, (५) सीमेन्ट-उद्योग, (६) भारी रासायनिक उद्योग, (७) इञ्जीनियरिंग उद्योग, एवं (८) कागज उद्योग।

प्रस्तुत अध्याय में हम विस्तार से सूती वस्त्र व जूट उद्योगों के विकास पर प्रकाश डालेंगे। इसके अतिरिक्त अगले अध्यायों में शेष महत्त्वपूर्ण उद्योगों का विवरण प्रस्तुत किया जाएगा।

### (१) सूती वस्त्र उद्योग

१८वीं सदी तक का संक्षिप्त इतिहास—भारत में सूती वस्त्र उद्योग की परम्पराएँ बहुत पुरानी रहती हैं। आका की बनी हुई मलमलों में 'आब-इ-रवा' (बहता हुआ पानी) 'अयत-ए-इया' तथा 'शबनम' तो विश्व में विख्यात थी। मछली पट्टम में छोट तथा छप हुए कपड़े एवं बुरहानपुर (मध्यप्रान्त) के गोटे व जरी के कपड़े भी विश्व के बाजारों में बृहत् लोकप्रिय थे। गुजरात के अहमदाबाद, भडौच, बडौदा व नवमारी आदि स्थान भी सूती वस्त्र के निर्माण हेतु प्रसिद्ध थे तथा १८ वीं शताब्दी के अन्त तक बहुत बड़ी मात्रा में भारत से कपड़ा बाहर जाता था।

लेकिन इंग्लैण्ड में अठारहवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में अनेक ऐसे आविष्कार हुए जिन्होंने यहाँ सूती-वस्त्र उद्योग का केन्द्रीकरण कर दिया तथा बृहत्-स्तर पर वस्त्र का इंग्लैण्ड में निर्माण होने लगा। भारत में वस्त्र-निर्माण कुटीर उद्योग के रूप में बहुत छोटे पैमाने पर होता था तथा यह उद्योग देश-भर में छोटी-छोटी इकाइयों के रूप में बिखरा हुआ था। राजनैतिक तथा आर्थिक



कारणों से इन कुटीर उद्योगों का तेजी से पराभव प्रारम्भ हुआ और उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य तक सूती वस्त्रों का निर्यात नाम मात्र को रह गया।

**आधुनिक सूती वस्त्र उद्योग**—आधुनिक ढंग की सूती वस्त्र मिलों की स्थापना १९ वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में प्रारम्भ हुई। १८६० तक देश में केवल ३ मिलें थीं जिनकी सख्या शताब्दी के अन्त तक बढ़कर १९० हो गई। इस समय कुल कर्षों की सख्या ४० हजार में अथवा तथा सन्तान श्रमिकों की सख्या १५६ लाख थी।

१९ वीं शताब्दी के अन्त तक केवल बम्बई नगर में ८२ सूती वस्त्र मिलें केन्द्रित थीं और इमीलिए बम्बई को सूती वस्त्र नगर (cotton polis) कहा जाने लगा था।<sup>1</sup>

परन्तु सूती वस्त्र उद्योग को बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में सर्वाधिक प्रोत्साहन स्वदेशी आन्दोलन ने प्रदान किया। डा० बुकेनन के मत में प्रथम महायुद्ध के पूर्व शक्ति चालित कर्षों की सख्या में चमत्कारिक वृद्धि का रहस्य स्वदेशी आन्दोलन ही था।<sup>2</sup> स्वदेशी आन्दोलन के अतिरिक्त प्रथम तथा द्वितीय महायुद्धों ने भी सूती वस्त्र उद्योग को बहुत अधिक प्रोत्साहन दिया। सूती वस्त्र मिलों की संख्या प्रथम महायुद्ध के पूर्व २६४ थी जो १९४५ तक बढ़कर ४२१ होगई। इस उद्योग में सन्तान श्रमिकों की संख्या द्वितीय महायुद्ध के अन्त तक ५ लाख तक पहुँच गई। कपड़े का उत्पादन इस अवधि में १.१४ करोड़ गज में बढ़कर ४८५ करोड़ गज हो गया।

सबसे उल्लेखनीय बात तो यह थी कि जापानों वस्त्र निर्माताओं ने तीव्र प्रतिस्पर्धा के बावजूद भारतीय सूती वस्त्र उद्योग प्रगति करना गया। वस्तुतः इसके विकास में सरकार द्वारा प्रदत्त विवेचनात्मक संरक्षण का भी अपूर्व योगदान रहा। संरक्षण वंशे तो सितम्बर १९२७ से प्रारम्भ कर दिया गया था परन्तु व्यावहारिक दृष्टि से १९३० के सूती वस्त्र उद्योग (संरक्षण) अधिनियम से इस उद्योग को सहायता मिली। संरक्षण की नीति के अन्तर्गत बाहर आने वाले वस्त्रों पर विभेदात्मक कर लगाए गये थे। विस्तृत विवरण के लिए अनुयाय २३ देखें। संरक्षण के फलस्वरूप ही १९२२ व १९४५ के बीच सूती वस्त्र का उत्पादन १७३ करोड़ गज से बढ़कर ४८५ करोड़ गज हांगया। उत्पादन वृद्धि में जहाँ एक ओर देश की अधिकांश आवश्यकता की पूर्ति यहाँ की मिलों द्वारा की जाने लगी जबकि दूसरी ओर एशिया व यूरोप के बाजारों में हमारे वस्त्रों के निर्यात बढ़ते चले गये।

### स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात्

स्वतन्त्रता प्राप्ति के साथ ही देश का विभाजन हुआ। इसके फलस्वरूप भारतीय क्षेत्र में लगभग ३८० मिलें रही। यहाँ यह बता भी देना जरूरी है कि १९४५ व १९४७ के बीच विदेशी बाजारों में कट स्पर्धा के कारण भारतीय वस्त्रों का निर्यात बहुत कम होगया था इसके अतिरिक्त अर्थव्यवस्था में भी सामान्यरूप से मन्दी का प्रकोप था। दमन में अर्थव्यवस्था में लगभग २५ मिलों को बन्द कर दिया गया।

लेकिन विभाजन के कारण भारतीय सूती वस्त्र उद्योग के मध्य कपास संकट उत्पन्न हो गया। इस संकट का एक कारण तो यह था कि उत्तम काट का कपास उत्पन्न करने वाला एक बड़ा क्षेत्र पाकिस्तान में चला गया था। दूसरे खाद्य संकट के कारण देश में कुछ समय तक कपास के उत्पादन को बढ़ाने के लिए कोई विचार नहीं किया गया।

### आर्थिक नियोजन में सूती वस्त्र उद्योग

सूती वस्त्र उद्योग एक आधारभूत आवश्यकता का पूर्ति तो करता है पर स्वयं आधारभूत उद्योग नहीं है। इसी कारण १९४८ तथा १९५६ की औद्योगिक नीतियों में इस उद्योग के विकास हेतु सरकार ने स्वयं कोई दायित्व नहीं लिया। प्रथम पंचवर्षीय योजना के प्रारम्भ से लेकर जब तक सरकार की नीति मिल उद्योग के प्रति तटस्थतापूर्ण तथा खादी तथा हाथ कर्षों

1 Dr. Tulsī Ram Sharmā Location of Industry in India p. 18

2 D. H. Buchana The Development of Capitalist Enterprise in India p. 139

उद्योग के प्रति सहानुभूति पूर्ण रही है। निम्न तालिका तीन पंचवर्षीय योजना काल में सूती वस्त्र उद्योग की प्रगति का विवरण प्रस्तुत करती है :

सूती वस्त्र का उत्पादन <sup>1</sup>		(करोड़ मीटर में)
		विकेन्द्रित क्षेत्र
		(हायकर्षी तथा शक्तिकर्षी)
मिल क्षेत्र		
१९५१	३७२७	१०१.३
१९५७	४८६.२	१८१.६
१९६७	४०९.७	३१७.९

१९६८ में सूतीवस्त्र का उत्पादन अनुमानत ४०० करोड़ मीटर से कम था। १९६८ में देश भर में कुल ६३५ सूती वस्त्र मिलें थी जिनमें तकुओं व कर्षों की प्रस्थापित क्षमता क्रमशः १७१ करोड़ तथा २ लाख थी। यह उल्लेखनीय है कि १९५१ में मिलों की संख्या ३७८, तकुओं की संख्या १.१ करोड़ तथा कर्षों की संख्या १.९५ लाख थी। सूती वस्त्र मिल उद्योग ९ लाख व्यक्तियों को रोजगार प्रदान करता है जो कुल औद्योगिक श्रमिकों का २०% अनुपात है। कुल औद्योगिक उत्पादन (मूल्य) का १५.४% इस उद्योग से प्राप्त होता है। यहीं नहीं व्यापार, परिवहन एवं अन्य क्षेत्रों में भी सूती वस्त्र उद्योग का काफी योगदान रहता है।<sup>2</sup>

परन्तु उपरोक्त तालिका के अनुसार १९५१ में कुल सूती वस्त्र के उत्पादन में मिलों द्वारा निर्मित वस्त्र का अनुपात ७८.६% था जो १९६७ में घटकर ५६.३% रह गया। वस्तुतः पिछली एक दशान्वी में सूती वस्त्र उद्योग संकट की स्थिति में चल रहा है। कपड़े का उत्पादन बढ़ने की अपेक्षा कम होना इस बात का प्रतीक है कि यह उद्योग कुछ ऐसी समस्याओं से पीड़ित है जिनका तुरन्त निदान होना आवश्यक है।

### सूती वस्त्र उद्योग की समस्याएँ

(१) रोगी (बन्द) मिलों की समस्या—दिसम्बर १९६८ में अनुमानतः ९० मिलें बन्द पड़ी थी। इन मिलों के बन्द रहने से लगभग १ लाख श्रमिक (इस उद्योग में संलग्न श्रमिकों का ११% भाग) उस समय बेकार थे। इन मिलों के बन्द रहने का प्रमुख कारण इनकी वित्तीय स्थिति का शोचनीय होना है। साधनों के अभाव में मिलों के व्यवस्थापकों के पास मिलों को बन्द करने के अतिरिक्त कोई उपाय नहीं होता। यह उल्लेखनीय है कि इन रोगी मिलों में लगभग आधी दक्षिण भारत में केन्द्रित है।

(२) क्षमता का पूर्ण उपयोग न होना—१९६७-६८ में सूती वस्त्र मिलों में लगे हुए ७५ लाख कर्षों में से केवल ५१ लाख कर्षों का उपयोग किया गया। यदि रोगी मिलों में लगे हुए कर्षों को सम्मिलित नहीं किया जाए तब भी मिलों की क्षमता का १० से १५% तक उपयोग में नहीं लाया जाता। साधारणतया इस दिना में भी पूँजी का अभाव प्रमुख घटक है। पर इसके अतिरिक्त और भी कारण है जिनका आगे विवरण किया गया है। कुल मिलाकर १९६६-६७ तथा १९६७-६८ में तकुओं की क्षमता का क्रमशः ७५.७% एवं ७७.३% तथा कर्षों की क्षमता का ६८% (दोनों वर्ष) काम में लाया जा सका।

(३) कपास का अभाव—भारत में कपास की पैदावार काफी कम है। विद्व के कुल कपास-क्षेत्र का २०% भारत में केन्द्रित होने पर भी उत्पादन का १०% ही भारत में होता है। विशेषरूप से भारत में अच्छी किस्म की (लम्बे रेशे वाली मर्सराइज्ड) कपास का नितात अभाव है। १९५०-५१ के बाद से प्रतिवर्ष औसतन ६ से ७ लाख गाँठ कपास का हमें आयात करना पड़ रहा

1. See Rehabilitation of Cotton Mill Industry: article by R. K. M. Ruia in the Commerce Annual Number, 1968.

2. Know Your Cotton Mill Industry : (Pamphlet) pp. 7-9

है। १९६७ में तो ९७६ लाख गॉंठें बाहर से मँगानी पड़ी। कुल मिलाकर यह कहा जा सकता है कि हम अपनी कपास सम्बन्धी जहरत का १०% बाहर से मँगाना ही होता है। यदि मिलों की क्षमता का पूरा उपयोग किया जाय तो यह कमी २०% तक बढ़ जायगी। इसके लिए कपास के उत्पादन वृद्धि के साथ-साथ देश में अच्छी कपास की उत्पत्ति बढ़ाने के प्रयास भी करने होंगे।

(४) बढ़ती हुई लागतों की समस्या <sup>१</sup> श्री कड्या ने अपने पुन उद्घृत लेख में बताया है कि १९६३ तथा अगस्त, १९६८ के बीच कपास की कीमतें ४८% बढ़ गईं। साथ ही प्रमुख बस्त्र-उत्पादक केन्द्रों में मजदूरी में इस प्रकार वृद्धि हुई बम्बई ६१%, अहमदाबाद ६७%, देहली ६४%, वानपुर ५०% तथा मद्रास ४१%। कपास का मूल्य तथा मजदूरी मिलाकर कपड़े की लागत का ७१% अंश होना है (सूत की उत्पादन लागत में ८०-८५%)। इस प्रकार कुल मिलाकर उक्त अवधि में वस्त्रों की उत्पादन लागत ३७% बढ़ी। जबकि मूल्यों की वृद्धि इस अवधि में केवल १८% ही हुई।

लागत में वृद्धि के साथ-साथ उत्पादन कर का भार भी निरन्तर बढ़ रहा है। अनुमानतः कपड़े के मूल्य का २०% उत्पादन कर के रूप में चुकाना होता है। १९५०-५१ में कपड़े तथा सूत पर उत्पादन कर का कुल भार ९२६ करोड़ रुपये था, परन्तु १९६५-६९ तक यह बढ़ कर लगभग ११७ करोड़ रुपये हो गया। इस प्रकार कर का भार १३ गुना हुआ जबकि उत्पादन-वृद्धि इतनी नहीं हुई। इस प्रकार मजदूरी, कच्चे माल तथा करों के भुगतान के बाद मिलों की लाभ तभी हो सकता है। जबकि मूल्यों के निर्धारण की छूट उन्हें हो। परन्तु दुर्भाग्य से ऐसा नहीं है—मूल्यों पर अधिकांशतः सरकार का नियन्त्रण है।

यही कारण है कि सूती वस्त्र मिलों के लाभ घटते जा रहे हैं और इनमें अनेक घाटे में चल रही हैं। रिजर्व बैंक द्वारा कुछ समय पूर्व प्रकाशित विवरण के अनुसार १९६४-६५ में ४९ सूती वस्त्र मिल कंपनियों घाटे में चल रही थी परन्तु १९६५-६६ में घाटे में चल रही कंपनियों की संख्या १२३ तक पहुँच गई। यह उल्लेखनीय है कि १९६१-६२ तक ये कंपनियाँ लाभ में थीं।

२५६ सूती वस्त्र मिल कंपनियों की कुल प्राप्ति (विक्री) १९६१-६२ एवं १९६५-६६ के बीच ६११ करोड़ रुपये से बढ़कर ९०३ करोड़ रुपये हो गई, परन्तु करों से पूर्व इनके लाभ (प्राफिट बिफोर टैक्स) ४५ करोड़ रुपये से घटकर १७ करोड़ रुपये रह गए। यह सब बढ़ती हुई लागतों का परिणाम था। १९६६ के बाद से तो स्थिति और भी अधिकांश खराब हुई है।

(५) वस्त्र के मूल्यों पर नियन्त्रण—पिछले कुछ वर्षों में सरकार की अविवेकपूर्ण नीति के कारण भी सूती वस्त्र उद्योग की स्थिति काफी खराब हुई है। अक्टूबर, १९६४ में केन्द्रीय सरकार के वस्त्र आयुक्त तथा अतिरिक्त वस्त्र आयुक्त को सूती वस्त्र की कुछ श्रेणियों पर विशेषकर उच्चकोटि के वस्त्रों पर मूल्य नियन्त्रण लागू करने के अधिकार दिए गए हैं। ये आदेश मई, १९६८ तक काफी कठोरतापूर्वक लागू किए गए। वह नियन्त्रण सूती वस्त्रों के उत्पादन के ५०% भाग पर लागू किया गया और प्रत्येक मिल के लिए नियन्त्रित वस्त्र के हर थान पर मूल्य छापना आवश्यक कर दिया गया। नियन्त्रण के फलस्वरूप मिलों को अब यह अधिकार नहीं रहा कि वे लागत में वृद्धि के अनुरूप मूल्य भी बढ़ा सकें और इसी कारण वे निरन्तर घाटे में चल रही हैं। सौभाग्य से मई, १९६८ के बाद से नियन्त्रण सम्बन्धी आदेश शिथिल कर दिये गये हैं। फिर भी सरकार की नीति कपड़े के मूल्यों पर कठोर नियन्त्रण रखने की है। सूती वस्त्र मिल संघ का दावा है कि १९६३ व अगस्त १९६८ के बीच जहाँ गेहूँ, चावल, घी, दूध, तिल व शक्कर आदि के मूल्यों में ८० से १००% तक वृद्धि हुई, मिलों द्वारा निर्मित कपड़ों के मूल्य १८% बढ़े। स्पष्ट है सरकार वस्त्रों के मूल्यों को नियन्त्रित रखना चाहती है पर लागत में इसका सम्बन्ध जोड़ने को तैयार नहीं है।<sup>२</sup>

1. See the Booklet : Know Your Cotton Mill Industry, Released by the Indian Cotton Mills, Federation, Dec (1986) pp 3-4
2. See the Booklet op cit, p. 6

(६) यन्त्रों के प्रतिस्थापन एवं नवीकरण की समस्या—१९५२ में कानूनगो समिति ने बताया था कि उस समय बम्बई की मिलों में ६५% कर्षे तथा ३०% तक एक प्रथम महायुद्ध से पूर्व लगाए गये थे। महाराष्ट्र सरकार द्वारा नियुक्त सूती वस्त्र मिल समिति ने भी हाल में (दिसम्बर, १९६८) प्रस्तुत एक प्रतिवेदन में बताया कि महाराष्ट्र में स्थित ५०% मिलों के यन्त्र १९वीं शताब्दी में खरीदे गए थे और सभी से काम में लिए जा रहे हैं। इन पुराने यन्त्रों के स्थान पर नए यंत्रों का प्रतिस्थापन एक दुष्कर कार्य ही प्रतीत होता है। तृतीय योजना काल में लगभग ३०० करोड़ रुपये के मूल्यों के यन्त्र पुराने यन्त्रों के स्थान पर लगाए जाने थे। पर इनमें से केवल ४६% ही देश में उपलब्ध हो सके। उधर मित्तों की स्थिति इतनी अच्छी नहीं है कि वे सन्तोषजनक गति से पुराने यंत्रों का अल्पकाल में प्रतिस्थापन कर सकें।<sup>1</sup> कुल मिलाकर १९५१ व १९६६ के बीच केवल ५३४ करोड़ रुपये मिलों द्वारा नवीकरण पर व्यय किये गये। अभी कम से कम १,००० करोड़ रुपये के मूल्य के यन्त्रों की आवश्यकता और है जबकि देश में औसत सूती वस्त्र का निर्माण करने वाली मशीनों का उत्पादन घटता जा रहा है। (१९६६ से १८ करोड़ रुपये की मशीनों का उत्पादन हुआ जो १९६७ में १६ करोड़ तथा १९६८ में १२ करोड़ रुपये रह गया।) और इस रफ्तार से हमें सैकड़ों वर्षों में जाकर सभी पुरानी मिलों का नवीकरण कर सकेंगे।

(७) सूती वस्त्र के निर्यात की समस्या—अन्तर्राष्ट्रीय बाजारों में मनुष्य द्वारा निर्मित रेशे (सिल्वेटिक्स) के वस्त्र अधिक लोकप्रिय होते जा रहे हैं। यही कारण है कि हम पुराने बाजारों को धीरे-धीरे खोते जा रहे हैं। दूसरी ओर चीन, जापान, हाँगकाँग, पाकिस्तान सूती वस्त्रों का उत्पादन तेजी से बढ़ा रहे हैं। इन देशों में आधुनिकतम यन्त्रों से सुसज्जित मिलें हैं जिसके कारण उत्पादन लागत बहुत कम हो जाती है। फलस्वरूप विश्व के बाजारों में हम प्रतियोगिता नहीं कर पाते। अनुमानत १९५० तथा १९६२ के बीच भारत के सूती कपड़े का निर्यात बाधा रह गया। निर्यात घटने का एक कारण हमारे देश में सूती वस्त्र की बढ़ती हुई उत्पादन-लागत भी है। निम्न तालिका यह स्पष्ट करती है कि भारत से सूती वस्त्र तथा सूत के निर्यात में क्या प्रवृत्ति रही है:<sup>2</sup>

	निर्यात		(राशि मिलियन डालर में)	
	वस्त्र	सूत	मात्रा	मूल्य
	मात्रा (मिलियन मीटर)	मूल्य	मात्रा (मिलियन किलोग्राम)	मूल्य
१९६०	६३५	११५	६४	७८
१९६६	४२४	८०५	१६२	१४०२
१९६७	४०९	७९२	११०२	९९८

स्पष्ट है कि न केवल इनकी मात्रा में पूर्वापेक्षा कमी हुई है अपितु मूल्यों में भी कमी होने के कारण विदेशी विनिमय की दरें घटती जा रही हैं।

इन समस्याओं के रहते न तो हम सूती वस्त्र उद्योग का विकास ही कर सकेंगे और न ही देश की जनता को पर्याप्त मात्रा में वस्त्रों की सभी प्रकार के उपलब्ध करा सकेंगे। १९५८ में भारत में औसतन १५.२ मीटर (१४.२८ मीटर सूती कपड़ा तथा ०.९ मीटर सिल्वेटिक (नाइलॉन टेरोलिन) वस्त्र प्रति व्यक्ति उपलब्ध था। परन्तु १९६७ तक यह औसत घटकर १५ मीटर रह गया (सूती कपड़ा १३.३७ मीटर)। प्रगतिशील देश में आर्थिक विकास के साथ-साथ उपभोग की मात्रा में वृद्धि होना भी आवश्यक है।

### सूती वस्त्र उद्योग के प्रति राज्य की नीति

यह पहले ही बताया जा चुका है कि स्वतन्त्रता के बाद से ही भारत सरकार ने यह मान लिया था कि सूती वस्त्र उद्योग स्वमेव विकास करने में सक्षम है और इसीलिए मिल उद्योग

1. Economic Times, Dec. 14, 1968

2. See Article by Arvind Lalbhai (Commerce Annual, 1968)

की स्थिति में सुधार हेतु राज्य ने कोई निश्चित कार्यक्रम निर्धारित नहीं किया। परन्तु इस उद्योग की बढ़ती हुई समस्याओं से आकृष्ट होकर कुछ समितियों का गठन किया गया था। हम पहले इन समितियों की सिफारिशों का विवरण प्रस्तुत करेंगे और फिर उन पर आधारित राज्य की नीति की आलोचनात्मक समीक्षा।

सूती वस्त्र उद्योग की प्रगति के हेतु विभिन्न समितियों की स्थापना तथा उनके द्वारा दिए गए सुझाव :

(१) कानूनगो समिति—कानूनगो समिति की नियुक्ति १९६२ में हो गई थी, लेकिन इसने अपनी रिपोर्ट सितम्बर, १९५४ में प्रस्तुत की। इस रिपोर्ट में सूती वस्त्र उद्योग के विकास हेतु निम्न सुझाव प्रस्तुत किये गए।

(i) भविष्य में अतिरिक्त कपड़े के उत्पादन हेतु हाथकर्मा तथा शक्तिचालित कर्मा उद्योगों को प्राथमिकता दी जाय तथा मिलों में बुनाई क्षेत्र का विस्तार रोक दिया जाए।

(ii) प्रतिवर्ष साधारण कर्मा के स्थान पर ५,००० स्वचालित कर्मा का प्रतिस्थापन किया जाए। यह क्रम बीस वर्षों तक चलना चाहिए।

(iii) बारह लाख क्रियाशील हाथकर्मा को, कायबुदालता में वृद्धि करने की दृष्टि से, अर्ध-स्वचालित कर्मा में बदल लेना चाहिए।

इसी प्रकार की चर्चा करते हुए डॉक्टर तुलसीराम ने जापान का उद्धरण १९४६ में प्रकाशित एक पुस्तक में कहा था कि जापान के सूती वस्त्र उद्योग की प्रगति का मुख्य रहस्य यह है कि वहाँ अत्यन्त छोट पैमाने की वस्त्र निर्माता संस्थाएँ अधिक हैं तथा ९९ प्रतिशत हाथकर्मा को वहाँ १९२३ व १९२४ के बीच शक्तिचालित कर्मा में बदल दिया गया।<sup>1</sup> लेकिन कानूनगो समिति का यह सुझाव उस समय तक व्यावहारिक नहीं है जब तक कि भारत में पर्याप्त मात्रा में सस्ती विद्युत् शक्ति की उपलब्धि नहीं हो जाती।

मई १९५८ में सरकार ने श्री डी० ए० रमन की अध्यक्षता में एक और समिति की नियुक्ति की। इस समिति ने सूती वस्त्र उद्योग के विकास हेतु निम्न सुझाव दिए

(i) कपड़े पर उत्पादन-कर काफी घटाया जाय।

(ii) उद्योग के आधुनिकीकरण की गति धीमी होनी चाहिए, ताकि एकदम से बकारा की संख्या अधिक न हो सके।

(iii) सूती वस्त्र के निर्यात हेतु ३ हजार स्वचालित कर्मा की स्थापना की जाय। मिलों के निर्यात में भी वृद्धि की जाय।

सरकार ने उक्त कमेटी की सिफारिशों को मानकर जुलाई, १९५८ में उत्पादन-कर में कटौती की। इसके अलावा तृतीय योजना-काल में हाथकर्मा और शक्तिचालित कर्मा उद्योग को मिल उद्योग की अपेक्षा अधिक महत्वपूर्ण स्थान दिया गया।

(२) जोशी समिति—दिसम्बर, १९६३ में तत्कालीन वाणिज्य सचिव श्री जोशी की अध्यक्षता में एक और समिति की नियुक्ति की गई। इस समिति ने केवल निर्यात हेतु विशिष्ट प्रकार के वस्त्रों के निर्माण को प्रोत्साहन देने का सुझाव दिया। जोशी कमेटी ने बताया कि २८७ मिश्रित मिलों में से केवल ४८ निर्यात योग्य वस्त्र बनाती हैं। जोशी समिति ने यह भी कहा कि मिलों के भालिक वस्त्रा के निर्यात बढ़ाने हेतु कोई प्रयास नहीं करते। समिति ने बताया कि समुक्त राज्य अमरीका तथा यूरोप के देशों में पोपलिन, शटिंग तथा ड्रेस मैटीरियल की बहुत माँग है तथा थोड़े से प्रयास द्वारा हम इन बाजारों पर अधिकार कर सकते हैं।

(३) मनुभाई शाह समिति—१९६५ में भूतपूर्व वाणिज्य मन्त्री श्री मनुभाई शाह को सूती वस्त्र उद्योग के पुनर्गठन हेतु सुझाव देने को आमन्त्रित किया गया। मनुभाई शाह कमेटी ने

सूती वस्त्र मिलों, विशेष रूप से गुजरात की मिलों का अध्ययन करने के बाद फरवरी-१९६९ में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। इस कमेटी ने बताया कि आर्थिक कठिनाइयों के कारण दिसम्बर, १९६८ में ९० मिलें बन्द पड़ी थी तथा फलस्वरूप १ लाख-मजदूर बेरोजगार बैठे थे। कमेटी ने भारत सरकार से अनुरोध किया कि वह एक विलीनीकरण आयोग (Merger Commission) की नियुक्ति करे जिसका कार्य कमजोर मिलों को सुदृढ़ स्थिति वाली मिलों में विलीन करना हो। इसके लिए आवश्यक कानून बनाने की आवश्यकता पर समिति ने बल दिया। समिति ने यह भी सुझाव दिया कि मुख्य कम्पनी (Holding Company) को कमजोर मिलों का संचालन करने के बदले करों में छूट मिलनी चाहिए।

भारत सरकार ने मनुभाई साहू की सिफारिश को मानकर १९६९-७० के बजट में आवश्यक कदम उठाए, जिनका आगे वर्णन किया जाएगा।

सरकार ने सूती वस्त्र उद्योग की समस्याओं की गम्भीरता को काफी समय तक नहीं समझा और फलस्वरूप स्थिति बिगड़ती चली गई। पिछले तीन-चार वर्षों में सरकार ने इस दिशा में कुछ अनुकूल कदम उठाए हैं।

### कपास की कमी को पूरा करने के लिए उठाये गये कदम

कपास की कमी को पूरा करने के लिए १९६६ से आयातित कपास की प्राप्ति एवं वितरण का एकाधिकार राज्य व्यापार निगम को सौंप दिया। कुछ समय तक राज्य के आग्रह पर मिलों ने वर्ष में १५ दिनों की छुट्टी के अतिरिक्त मच्चाहू में एक अतिरिक्त छुट्टी रखी ताकि कपास की मांग कम हो जाय। मिलों को यह भी कहा गया कि वे आवश्यकता में अधिक कपास का स्टॉक न रखें, परन्तु सितम्बर १९६७ से स्थिति में सुधार होने के कारण ये सब पाबन्दियाँ हटा ली गईं।

कपास के उत्पादन को बढ़ाने के लिए केन्द्रीय सरकार द्वारा महाराष्ट्र, पंजाब व गुजरात में पैकेज प्रोग्राम बनाया गया है। जहाँ उपज शीघ्र हो सकती है वहाँ सरकार द्वारा विभिन्न प्रकार की सुविधाएँ दी जा रही हैं। १९६६-६७ तथा १९६७-६८ में क्रमशः ५ लाख हैक्टर तथा ८ लाख हैक्टर क्षेत्र में पैकेज प्रोग्राम के अन्तर्गत कपास का उत्पादन बढ़ाने के प्रयास किए गये।

मिलों के नवीकरण तथा कमजोर मिलों से सम्बद्ध समस्याओं के हल हेतु पिछले दो-तीन वर्षों से मिलों द्वारा विकास-छूट (Development Rebate) की मांग की जा रही थी। १९६९-७० के बजट में मध्यम तथा मोटे कपड़े पर उत्पादन कर में छूट दी गई है। परन्तु दूसरी ओर ऊँची क्वालिटी (फाइन एवं सुपर फाइन) के वस्त्रों पर उत्पादन कर बढ़ाया गया है। उत्पादन करों की इस वृद्धि से किसी सीमा तक प्रतिकूल प्रभाव होने की ही आशंका है।

लेकिन वर्तमान तंत्र के बजट में सूती वस्त्र व जूट मिलों को आयकर में विकास छूट दी गई है। इन दोनों उद्योगों को प्राथमिकता प्राप्त उद्योग मानते हुए नए यन्त्रों के लगाने पर घिसावट कोष के अतिरिक्त यन्त्रों के मूल्य का ३५% छूट के रूप में माना जाएगा। यह छूट ३१ मार्च, १९७० तक लगाए गए नए यन्त्रों पर ही लागू रहेगी।

कमजोर तथा बन्द मिलों की समस्या के समाधान हेतु सरकार ने राष्ट्रीय वस्त्र निगम की १९६८ में स्थापना की है। यह निगम रोगी मिलों का या तो स्वयं संचालन करेगा अथवा इनके पुनर्स्थापन हेतु सहायता देगा। १९६८ के अन्त तक ६ बन्द मिलों को वस्त्र निगम ने अपने नियन्त्रण में ले लिया था।

परन्तु समस्या की गम्भीरता को देखते हुए सरकार का दृष्टिकोण सूती वस्त्र मिलों के प्रति सहानुभूतिपूर्ण नहीं है। वर्तमान तंत्र के बजट में भी जो छूट हाय करवा उद्योग को दी गई उसकी तुलना में मिलों को दी गयी छूट नगण्य है। एक ओर सरकार विकेंद्रित क्षेत्र को प्रोत्साहन देती है तो दूसरी ओर मिलों की समस्याओं के समाधान हेतु नाम मात्र की छूट देती है। यह हमें नहीं भूलना चाहिए कि सूती वस्त्र मिलें सरकार को प्रत्यक्ष व परोक्ष करों के रूप में से लगभग १०० करोड़ रुपए देती हैं और ७० से ८० करोड़ रुपए का विदेशी विनिमय उपलब्ध कराती हैं। इन मिलों पर लगभग ५ लाख मजदूरों का भाग्य निर्भर है। इन सब बातों को दृष्टिगत रखते हुए

केन्द्रीय सरकार को चाहिए कि सूती वस्त्र मिलों के प्रति अपने इष्टिकोण को और अधिक उदार बनाए।

### चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में सूती वस्त्र उद्योग का विकास (१९६६-७४)

चतुर्थ पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत सूती वस्त्र उद्योग के विकास पर पर्याप्त जोर दिया गया है। उद्योग के आधुनिकीकरण के लिए जिसकी आज सबसे अधिक आवश्यकता है, पर्याप्त धन की व्यवस्था की गयी है। राष्ट्रीय वस्त्र निगम भी वस्त्र मिलों को आर्थिक सहायता प्रदान करेगा। चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में सूती वस्त्र उद्योग से सम्बन्धित निम्न उत्पादन के लक्ष्य निर्धारित किये गये हैं

मद का नाम	इकाई	१९६०-६१ में उत्पादन (द्वितीय योजना काल में)	१९६५-६६ में उत्पादन (तृतीय योजना काल में)	१९६८-६९ में उत्पादन	चतुर्थ योजना (१९६९-७४) के उत्पादन लक्ष्य
१ सूती वस्त्र यन्त्र	करोड़ रु० में	१०४	२१६	१७०	४५०
२ सूत	करोड़ किलो में	८०१	९०७	९५०	११५०
३ सूती वस्त्र (मिल क्षेत्र)	करोड़ मीटर में	४६४९	४४०१	४४००	५१००

### २. भारत का जूट उद्योग

#### भारत में जूट उद्योग का महत्त्व

जूट उद्योग भारत का विदेशी विनिमय प्राप्ति की दृष्टि से सर्वाधिक महत्वपूर्ण उद्योग है। यद्यपि पिछले १८ वर्षों में हमने इजीनियरिंग तथा भारी उद्योगों का काफी विकास किया है तथा आज इजीनियरिंग व इस्पात की वस्तुओं का काफी मात्रा में निर्यात किया जा रहा है, फिर भी जूट की वस्तुओं का निर्यात व्यापार में सर्वोपरि स्थान है। १९६७-६८ में भारत से लगभग १,२०० करोड़ रुपए की वस्तुओं का निर्यात किया गया था जिसमें से जूट की वस्तुओं का अनुपात १९.५% था।

जूट उद्योग का प्रारम्भ—जूट के रेशे की खेती भारत में कब से की जाती है यह कहना सम्भव नहीं है। इन रेशों से पूर्वी भारत के लोग गाँवों में अपनी जहूरत की चीजें बनाया करते थे। परन्तु आधुनिक ढंग से जूट की वस्तुओं का निर्माण १९वीं शताब्दी में ही प्रारम्भ हुआ। पहले यह उद्योग इंग्लैंड में प्रारम्भ किया गया और इसके लिए भारत से कच्ची जूट का निर्यात किया जाने लगा।

१८३८ में डडी में (इंग्लैंड) जूट की वस्तुएँ बनाने के लिए एक कारखाना खोला गया था। इन्हीं दिनों फ्रीमियन युद्ध प्रारम्भ हो गया तथा इंग्लैंड के उद्योगपतियों को रूस से सन तथा फर्से मिलना बन्द हो गया। फलस्वरूप भारतीय जूट की इंग्लैंड में भाग बढने लगी और जूट का निर्यात बढता रहा। सन् १८४९ में भारत ने ७० हजार स्टर्लिंग पीड की जूट बाहर भेजी थी परन्तु तीस वर्ष के भीतर यह राशि ५५ गुनी हो गई।<sup>1</sup>

लेकिन १८५४ के पश्चात् जब रानीगंज क्षेत्र के कोयले का उपयोग ईस्ट इण्डिया रेलवे द्वारा किया जाने लगा और बंगाल में ई धन की समस्या हल हो गई तो कुछ अंग्रेज उद्योगियों ने भारत में ही बड़े पैमाने पर जूट का रेशा तथा जूट की वस्तुएँ बनाने का निश्चय किया। १८५५ में

सिरामपुर (बमाल) के समीप रिथा नामक स्थान पर जार्ज ऑकलैंड ने डण्डी से लाई गई मशीनों द्वारा जूट का रेशा बड़े पैमाने पर बनाना प्रारम्भ किया। इसके बाद कुछ और भी जूट मिलों की स्थापना की गई। परन्तु भारत में निर्यात जूट के धैलो का उपयोग प्रधानतः दर्मा में उत्पन्न चावल को रखने के लिए किया जाता था और इनकी किस्म डण्डी में बने हुए धैलो से हल्की होने के कारण देश तथा विदेशों में इनकी माँग नहीं बढ़ सकी थी।

लेकिन जूट की वस्तुओं के बढ़ते हुए उत्पादन ने भारतीय उद्योगपतियों व डण्डी के जूट की वस्तुओं के निर्माताओं के बीच एक तीव्र स्पर्धा की स्थिति उत्पन्न कर दी। फलस्वरूप उद्योगपतियों ने १८८६ में एक जूट मिल एसोसिएशन प्रारम्भ किया जिसका उद्देश्य भारतीय जूट निर्माताओं में सहकारिता की भावना जाग्रत करना तथा संगठित रूप से कार्य करने की प्रेरणा देना था। इस एसोसिएशन की स्थापना ने एक नई स्फूर्ति का सृजन किया और जूट मिलों की संख्या में तेजी से वृद्धि होती गई।

बीसवीं शताब्दी में भी जूट-उद्योग की प्रगति का क्रम जारी रहा। वीरा एन्स्टे के कथनानुसार १९०८ तक भारतीय जूट मिलों का उत्पादन डण्डी की मिलों के उत्पादन से काफी अधिक हो गया था।<sup>1</sup> इसी अवधि में कच्चे जूट का निर्यात लगभग १९% बढ़ा।

बीसवीं शताब्दी में भारतीय जूट-उद्योग—उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त तक जो भी जूट उद्योग का विकास हुआ उसकी विशेषता यह थी कि इसमें प्रबन्ध एवं विनियोग केवल विदेशी लोगों द्वारा किया गया। यह प्रवृत्ति बीसवीं शताब्दी में भी काफी समय तक चलती रही तथा जैसाकि भारतीय उद्योग आयोग (१९१६) ने अपनी रिपोर्ट में बताया, प्रथम महायुद्ध के पूर्व तक किम्बी ब्रगाली या भारतीय पूँजीपति ने जूट उद्योग में पूँजी लगाने का साहस नहीं किया और न ही विदेशी मिल-मालिकों ने उन्हें जूट मिलों का प्रबन्ध करने का अवसर प्रदान किया।<sup>2</sup>

फिर भी विदेशी पूँजीपतियों के उद्यम एवं साहस के कारण भारतीय जूट की वस्तुओं का विदेशी बाजार विस्तृत होता चला गया और फलस्वरूप जूट उद्योग की प्रगति निरन्तर होती रही। श्रीमती वीरा एन्स्टे के मत में १९०० व १९१३ के बीच मिलों की संख्या ३६ से बढ़कर ६४ हो गई। जूट उद्योग में प्रयुक्त पूँजी की मात्रा इस अवधि में लगभग दो गुनी हो गई थी। इस अवधि में जूट की वस्तुओं के निर्यात ढाई गुने हो गए।

बीसवीं शताब्दी में एक ओर नवीन प्रवृत्ति आरम्भ हुई जो जूट उद्योग के लिए लाभप्रद सिद्ध हुई। १९०३-४ तक जूट (कच्ची) व जूट-पदार्थों के कुल निर्यात में कच्ची जूट का अनुपात ६०% से ६५% तक रहता था, लेकिन प्रथम महायुद्ध काल में जूट की बनी हुई वस्तुओं का अनुपात (कुल जूट व जूट पदार्थों के निर्यात में) ७७% हो गया जबकि कच्ची जूट का अनुपात घटकर केवल २३% रह गया।<sup>3</sup>

युद्ध के पश्चात् कुछ समय तक जूट उद्योग की प्रगति का क्रम चला लेकिन उसके बाद अन्य उद्योगों की भाँति ही मंदी का प्रकोप प्रारम्भ हो गया। डा० तुलसीराम के मतानुसार एक और कठिनाई इसी समय जूट उद्योग के समक्ष उपस्थित हुई और वह थी विदेशी व्यापारियों द्वारा असहयोग की। इस कठिनाई के अतिरिक्त देश तथा विदेश के बैंक भी भारतीय एवं यूरोपियन व्यापारियों के बीच भेद-भाव की नीति बरतते थे। एक आश्चर्य की बात और थी और वह यह थी कि यद्यपि जूट कम्पनियों में प्रथम महायुद्ध के अन्त तक ६०% पूँजी भारतीय व्यापारियों ने लगाई थी, पर इसके बावजूद यूरोप के व्यापारी भारतीय दलालों की अपेक्षा यूरोपियन दलालों से ही जूट तथा जूट की वस्तुएँ खरीदते थे, चाहे उन्हें इसके लिए आठ आना प्रति मन अधिक ही क्यों न देना पड़ता हो।

1. Vera Anstey Economic Dev. of India p 230

2. Ibid Table XIV B and XVIII

3. Ibid, p. 626



इनके अतिरिक्त प्रथम महायुद्ध के बाद विशेष रूप से २९२३ के बाद से १९३७ तक जूट उद्योग के समक्ष कुछ और भी समस्याएँ थीं जैसे जूट की अनियमित पूर्ति तथा श्रमिकों का बढ़ता हुआ असन्तोष। १९२९ से १९३३ तक विश्वव्यापी मन्दी ने भी भारतीय जूट उद्योग पर प्रतिकूल प्रभाव डाले। परन्तु ये सभी समस्याएँ १९३७ तक समाप्त हो चुकी थीं।

**द्वितीय महायुद्ध एवं जूट उद्योग**—मन्दी से कुछ समय पूर्व से ही जूट के स्थान पर अन्य वस्तु का प्रयोग करने के प्रयास प्रारम्भ हो गये थे। यही नहीं, जैसाकि ऊपर दिये गये जूट के निर्यात-सम्बन्धी आंकड़ों से ज्ञात होता है, १९३०-३१ के बाद से जर्मनी, फ्रांस व इटली आदि देशों में भी जूट मिलें स्थापित हो गई थीं और भारत से अर्द्धी किस्म की जूट व जूट के रेशे का इन देशों को निर्यात कर दिया जाता था। कुछ अन्य देशों में सिंथेटिक रेशे से पैकिंग की वस्तुओं का निर्माण प्रारम्भ हो गया था।

इसी वर्ष प्रकाशित एक रिपोर्ट में बताया गया कि भारत का जो एकाधिकार कभी जूट की वस्तुओं के निर्माण में रहा था वह समाप्त हो गया था और १८३८-३९ में मे विश्व के कुल बर्षों का केवल ५७% भाग भारत में था।<sup>1</sup>

फलस्वरूप बंगाल सरकार के निर्देशन में १९४० में बंगाल जूट जाच समिति की नियुक्ति की जिम्मे भारतीय जूट मिलों के प्रबन्धकों को एक नया दृष्टिकोण अपनाने तथा चार नये उपयोगों हेतु जूट की वस्तुओं बनाने का सुझाव दिया। ये उपयोग उपरोक्त समिति के मतानुसार इस प्रकार थे :<sup>2</sup>

(i) घरेलू उपयोग—दरियाँ, फर्श, प्लास्टिक, फर्नीचर व पर्दों तथा कम्बलों आदि का निर्माण,

(ii) पातापात—कार की गद्दियों, वाटरप्रूफ चादरें, तालपत्रिया, केनवास, आग, पानी व चूहा-निरोधक वस्तुओं तथा रस्सियों का निर्माण,

(iii) उद्योग—विद्युत् प्रवाह नियंत्रण आदि के लिए, तथा

(iv) मर्सराइज्ड तथा व्हीच किए हुए कपड़ों का ऊन तथा सूत के मिश्रण से निर्माण।

उपरोक्त मिफारिशों को मानते हुए जूट मिलों ने अनेक नई वस्तुओं का निर्माण प्रारम्भ किया जिनमें जूट के कम्बल, रस्सियाँ, पेश तथा कालीन और वस्त्र थे। फलस्वरूप विदेशी बाजारों में भारतीय जूट की वस्तुओं का निर्यात कम होने के बावजूद देश में इन वस्तुओं की लोकप्रियता तेजी से बढ़ती गई।

**विभाजन का जूट उद्योग पर प्रभाव**—विभाजन के परिणामस्वरूप अधिकांश जूट मिलें तो भारत में रह गईं, क्योंकि इन मिला का केन्द्रीयकरण हुगली के किनारे हुआ था, जबकि अधिकांश जूट उत्पादन क्षेत्र पाकिस्तान में चला गया। प्रो० वकील के मतानुसार भारतीय मिलों तथा गाँवों में उपयोग हेतु प्रतिवर्ष ६१५ लाख जूट की आवश्यकता थी जिसके अतिरिक्त ९ लाख गाँठ जूट की आवश्यकता निर्यात के लिए थी। परन्तु विभाजन के पश्चात् ८०% जूट उत्पादक क्षेत्र तथा जूट की उपज का लगभग ७८% पाकिस्तान में चला गया।<sup>3</sup> भारतीय मिलों को संकट से बचाने के लिए मई १९४८ में भारत ने ५० लाख गाँठ जूट प्रतिवर्ष पाकिस्तान से खरीदने का निश्चय किया। इसी बीच पाकिस्तान की सरकार ने जूट के निर्यात पर कर लगा दिया और इससे भारतीय जूट मिलों को काफी हानि उठानी पड़ी और लगभग १२३% टाट बनाने वाले बर्षे बन्द कर दिए गए। १९४७-४८ में भारतीय मिलों ने लगभग ४९ लाख गाँठ पाकिस्तानी जूट का उपयोग किया लेकिन धीरे-धीरे भारत में जूट का उत्पादन बढ़ता गया और भारतीय मिलों

1 Report on the Marketing of Jute and Jute Products (1940), p 19

ये रिपोर्ट नियमित रूप से केन्द्रीय बिज्जी सलाहकार द्वारा विभिन्न वस्तुओं के विषय में प्रकाशित की जाती थी।

2. Report of the Bengal Jute Enquiry Committee (1940), p. 17

3. C. N. Vakil : Economic Consequences of Divided India p. 263

की पाकिस्तान पर निर्भरता कम होती गई। १९८७-४८ में कुल जूट की आवश्यकता का ८०% पाकिस्तान से मंगाया गया था, लेकिन १९४८-४९ में यह अनुपात घटकर ५२% रह गया।

लेकिन विभाजन के फलस्वरूप एक प्रतिकूल परिणाम तो यह हुआ कि टाट व जूट के कपड़ों का उत्पादन काफी घटाना पड़ा, जबकि थैलो व बोरियों का उत्पादन अधिक नहीं घटा।

**आर्थिक नियोजन तथा जूट उद्योग**—प्रथम पंचवर्षीय योजना काल में जूट उद्योग की क्षमता (१२ लाख टन तैयार वस्तुएँ) का पूरा-पूरा उपयोग करने का निश्चय किया गया था लेकिन योजना की समाप्ति तक जूट की वस्तुओं का कुल उत्पादन ११.५ लाख टन ही हो सका। इसी प्रकार कच्चे जूट का उत्पादन भी लक्ष्य (५.१ लाख गाँठें) से बहुत कम (४.५ लाख गाँठें) रहा।

मार्च १९५१ में पंचमि सरकार ने जूट व जूट की वस्तुओं पर से नियंत्रण हटा दिया था, फिर भी निर्यात में वृद्धि नहीं हो सकी। केवल कोरिया युद्ध के समय १९५१-५२ में २७० करोड़ रुपए के मूल्य की जूट की वस्तुओं का निर्यात किया गया।

१९५३ में जूट उद्योग के सम्बन्ध में एक आयोग ने अपनी रिपोर्ट में निम्न बातें बताईं :

(i) जूट की वस्तुओं का वास्तविक उत्पादन मिलों की क्षमता की तुलना में बहुत कम है, अतः नई मिलों की स्थापना की अपेक्षा मौजूदा क्षमता का पूरा उपयोग किया जाय।

(ii) जूट की वस्तुओं की मात्रा बढ़ाने के साथ-साथ क्वालिटी में सुधार हेतु भी आवश्यक कदम उठाए जाएँ।

(iii) कच्ची जूट का निर्यात बन्द किया जाय।

(iv) जूट उद्योग के विकास हेतु एक परिषद की नियुक्ति की जाय जिसमें उद्योगपतियों व सरकार दोनों के प्रतिनिधि हों।

(v) जूट मिलों के नवीकरण हेतु आवश्यक कदम उठाये जाएँ।

(vi) जूट की पूर्ति बढ़ाने हेतु गहरी खेती की जाय तथा जूट उत्पादकों के लिए न्यूनतम मूल्य निर्धारित किए जाएँ।

द्वितीय पंचवर्षीय योजना काल में भी जूट उद्योग का आशानुरूप विकास नहीं किया जा सका। अबधि में जूट मिलों की विद्यमान क्षमता (१२ लाख टन) का पूरा उपयोग करने का लक्ष्य रखा गया। परन्तु १९५५-५६ तथा १९६०-६१ के बीच जूट की वस्तुओं का उत्पादन १०.२७ लाख टन से घटकर १०.२२ लाख टन रह गया।

तृतीय पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत भी जूट मिलों की क्षमता में नाममात्र की वृद्धि करने का निर्णय लिया गया। जूट की वस्तुओं का उत्पादन १९६५-६६ तक १३ लाख टन तक बढ़ाने का लक्ष्य था जो १९६३-६४ में ही पूरा हो गया। १९६४-६५ में जूट की वस्तुओं का उत्पादन १४ लाख टन से भी अधिक था परन्तु उसके बाद इस स्तर पर हम पुनः नहीं पहुँच सके हैं। पिछले चार वर्षों में जूट की वस्तुओं का उत्पादन इस प्रकार है

जूट की वस्तुओं का उत्पादन (लाख टन में)

१९६५-६६	१३.५
१९६६-६७	११.१
१९६७-६८	११.६
१९६८-६९	१३.०

इस प्रकार १९६४-६५ तथा १९६७-६८ के बीच जूट की वस्तुओं का उत्पादन लगभग १९% घट गया।

**जूट उद्योग की वर्तमान स्थिति एवं समस्याएँ :**

अप्रैल, १९६७ में कुल जूट मिलों की संख्या ८३ थी जिनमें ७५,२६५ कर्षे लगे हुए थे। अनुमानतः विरव में विद्यमान कुल उत्पादन क्षमता का लगभग ५७% उस समय भारत में केन्द्रित

था।<sup>1</sup> बीस वर्ष पूर्व विश्व की धमती का ५ से अधिक भारत में था। इसका अर्थ यह हुआ कि विश्व जूट उद्योग के मानचित्र में भारत का एकाधिकार धीरे-धीरे समाप्त हो रहा है। फिर भी इतने पर भी जूट उद्योग हमारे लिए विदेशी विनिमय प्राप्ति की दृष्टि से सर्वाधिक महत्वपूर्ण उद्योग है। १९६७-६८ में जूट की वस्तुओं के निर्यात से हमें २३४ करोड़ रुपए प्राप्त हुए। परन्तु जूट उद्योग जिम स्थिति से आज गुजर रहा है वह निराशाजनक है और यदि इन समस्याओं का तुरन्त समाधान नहीं किया गया तो इस उद्योग का परामव अवश्यम्भावी है।

(१) कच्चे माल का अभाव—जूट का अभाव देश में विभाजन के बाद से ही अनुभव किया जा रहा है। प्रथम योजनाकाल में जूट का उत्पादन ५१ लाख गांठ तक बढ़ाने का लक्ष्य था पर वास्तविक उत्पादन ४२ लाख गांठ ही हो सका। इसी प्रकार द्वितीय योजना के अन्त तक जूट की मांग ७२ लाख गांठ की थी परन्तु वास्तविक उत्पादन ४० लाख गांठ ही रहा। यह अभाव तृतीय योजनाकाल में भी रहा तथा जूट का उत्पादन (४५ लाख गांठ) लक्ष्य (६२ लाख गांठ) से काफी कम रहा।

जूट की कमी को द्वितीय योजनाकाल से मेस्ता की उपलब्धि को बढ़ाकर पूरा करने का प्रयास किया जा रहा है। लगभग ११ लाख गांठ मेस्ता प्रतिवर्ष पिछले कुछ वर्षों से देश में उत्पन्न हो रहा है। फिर भी काफी मात्रा में हमें कच्चे माल के अभाव को आयात द्वारा पूरा करना पड़ रहा है। १९५० से अब तक औसतन २०-२२ करोड़ रुपए हमें जूट के आयात पर खर्च करने पड़े हैं। १९६७-६८ में जूट तथा मेस्ता की कुल मांग ६७ लाख गांठ तथा १९६८-६९ में ७६ लाख गांठ अनुमानित की गई थी। वास्तविक उपलब्धि ५२ तथा ५३ लाख गांठ ही हो सकी।<sup>2</sup>

(२) नवीकरण—भारत को अधिकांश जूट मिलें प्रथम महायुद्ध काल में स्थापित की गई थीं और तबसे इनका आधुनिकीकरण नहीं हो सका है। दूसरी ओर पाकिस्तान व ब्राजील आदि देशों में आधुनिक ढंग पर जूट मिलों की स्थापना की गई है। नए यन्त्र होने के कारण इन देशों में जूट की वस्तुओं की उत्पादन लागत कम आती है जबकि भारत में बहुत से वर्ष पुराने होने के कारण काम में ही नहीं लाए जा सकते।

(३) निर्यात बढ़ाने की समस्या—यद्यपि १९६७-६८ में जूट की वस्तुओं से हमें २३४ करोड़ रुपए की विदेशी मुद्रा प्राप्त हुई थी, फिर भी जूट की वस्तुओं के निर्यात में भारत की एकाधिकारिक स्थिति अब समाप्त हो रही है। १९५७ व १९६७ के बीच विश्व के कुल निर्यात (जूट की वस्तुओं का) में जहाँ भारत का अंश ८३% से घटकर ६०% रह गया, वहीं इस अवधि में पाकिस्तान का अंश ७% से बढ़कर ३०% हो गया। जूट की वस्तुओं का कुल निर्यात भारत से १९६५ व १९६६ में क्रमशः ९३ लाख टन तथा ७५ लाख टन हुआ था। विशेषरूप से सैकिंग की दृष्टि से दोना देसों के निर्यात इस प्रकार रहे -

#### (जूट की वस्तुओं-सैकिंग का निर्यात)

	भारत	(हजार टन में)	पाकिस्तान
१९५७	४३०		६०
१९६७	१६३		२३०
१९६८	८४		NA

इस प्रकार १९६७ में मात्रा की दृष्टि से पाकिस्तान से भारत की अपेक्षा अधिक जूट

1. See "Jute, The Golden Fibre" article by Manubhai Shah, The Eastern Economist May २, 1967
2. वास्तविक उपलब्धि में गत वर्षों के बकाया स्टॉक को जोड़ा तथा आगामी वर्षों के लिए रखा गया स्टॉक घटाया जाता है।
3. See Jute Industry's Future Problems & Prospects—article by K. S. Ramaswami (Times of India—January 30, 1969)

सैकिंग का निर्यात हुआ। परन्तु फिर भी भारतीय सैकिंग की क्वालिटी श्रेष्ठ होने के कारण हमें अधिक मूल्य प्राप्त हुआ।

पर यह स्थिति बहुत अधिक समय तक नहीं चल सकेगी। पाकिस्तान ने सैकिंग के अतिरिक्त हैसियन तथा कालीन के सामानों का भी निर्यात प्रारम्भ कर दिया है तथा साथ ही क्वालिटी में भी सुधार किए जा रहे हैं।

(४) कृत्रिम पैकिंग वस्तुओं से स्पर्धा—जूट की वस्तुओं का उपयोग अधिकांशतः पैकिंग के लिए किया जाता है। जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है, द्वितीय महायुद्ध काल से ही सिन्थेटिक्स का उपयोग विकसित देशों में प्रारम्भ हो गया था। पिछले कुछ वर्षों में सिन्थेटिक पैकिंग का प्रयोग और अधिक लोकप्रिय हुआ है। पोलिप्रॉपीलीन या पोलिथलीन का उपयोग सहज रूप में सैकिंग के स्थान पर किया जा सकता है। मूल्य तथा क्वालिटी दोनों की दृष्टि से ये जूट की वस्तुओं से श्रेष्ठ पाई गई हैं। यहाँ तक कि संयंत्र उपयोग (रैत के बाँरो के रूप में) में भी अमरीका आदि देशों में सिन्थेटिक्स का उपयोग तेजी से बढ़ रहा है।<sup>1</sup>

(५) भारत सरकार की तटस्थतापूर्ण नीति—सबसे बड़े आश्चर्य की बात तो यह है कि सर्वाधिक विदेशी मुद्रा अर्जित करने वाले इस उद्योग के प्रति भारत सरकार का दृष्टिकोण तटस्थतापूर्ण है। जहाँ पाकिस्तान सरकार निर्यातकर्ताओं को कुल निर्यात के मूल्य का ५०% अनुदान बोनस वाउचर के रूप में दे देती है, भारत सरकार हैसियन तथा सैकिंग के निर्यात पर कर वसूल करती है। कुल मिलाकर भारतीय जूट की वस्तुओं के निर्यात पर १५% निर्यात करते हैं। यही कारण है कि पाकिस्तान का जूट उद्योग भारतीय जूट उद्योग का अधिक तेजी से विकास कर रहा है। १९६४ में पाकिस्तान में केवल ४,००० कर्चे जूट उद्योग में थे और १९६८ तक यह संख्या २८,००० कर्चे तक बढ़ गई। (इकोनॉमिक टाइम्स, १५ मार्च १९६६)

(६) अतिरिक्त क्षमता तथा बन्द मिलों की समस्या<sup>2</sup>—कच्चे माल तथा वित्तीय साधनों के अभाव में इस समय (दिसम्बर, १९६८) केवल ६५ जूट मिलें उत्पादन कर रही हैं और १८ जूट मिलें बन्द पड़ी हैं। १९६६-६७ में जूट मिलों की कुल उत्पादन क्षमता का लगभग ९१.७% उपयोग में लिया गया, परन्तु १९६७-६८ में यह अनुपात घटकर ७७.३% ही रह गया। इस प्रकार जूट उद्योग में आज पर्याप्त अतिरिक्त अथवा अप्रयुक्त क्षमता है।

(७) जूट मिलों की शोचनीय आर्थिक स्थिति—यह सर्वविदित तथ्य है कि भारतीय जूट उद्योग प्रचलित निर्यात पर निर्भर करता है। निर्यात के क्षेत्र में इस उद्योग के समक्ष विद्यमान संकट की हम व्याख्या कर चुके हैं। दूसरी तरफ़ करो का भार निरन्तर बढ़ रहा है। उदाहरण के लिए यद्यपि १९६४-६५ की अपेक्षा १९६७-६८ में जूट की वस्तुओं का उत्पादन १९% कम था, तथापि उत्पादन करो के रूप में जूट उद्योग ने सरकार को ५०% अधिक आय दी। कुल मिलाकर मिलों के लाभ कम होते जा रहे हैं, यह इती से स्पष्ट है कि जहाँ सभी उद्योगों का औसत लाभ १९६४-६५ में (करो को चुकाने के बाद) १.२% था। जूट उद्योग का लाभ २.६% ही था। १९६७-६८ में केवल निर्यात व्यापार में जूट मिलों को ४.८ करोड़ रुपए का घाटा हुआ था, जो १९६८-६९ में दुगुना होने की आशंका है। जनवरी, १९६९ से भारतीय जूट मिलों की औसतन २.५ करोड़ रुपए का प्रति माह घाटा हो रहा है।<sup>3</sup>

जूट मिलों की स्थिति निर्यात घटने के अतिरिक्त जूट की ऊँची कीमतों व बढ़ती हुई मजदूरी के कारण भी बिगड़ती जा रही है। इन सब समस्याओं के कारण भारतीय जूट उद्योग आज

1. सिन्थेटिक्स की बढ़ती हुई लोकप्रियता के कारण जूट की वस्तुओं के मूल्य विश्व के बाजारों में घट रहे हैं। उदाहरण के लिए १९६७ में जूट की वस्तुओं की मात्रा १९६६ की अपेक्षा अधिक थी, परन्तु अन्तर्राष्ट्रीय मूल्यों में कमी होने के कारण भारत को प्रति टन १५० रुपए कम प्राप्त हुए।
2. See Commerce Annual, Number 1968.
3. See Jute and the Budget : (Editorial Note) Economic Times, March 15, 1969.

बहुत गम्भीर सबट की स्थिति में है। १९६८ में हमारे सॉकिंग के निर्यात ८४,००० टन थे परन्तु १९६९ में ये २४,००० टन से अधिक नहीं हो सकेंगे।

१९६६-७० का बजट तथा जूट उद्योग :<sup>1</sup>

उपरोक्त समस्याओं के लिए जूट उद्योगपतियों द्वारा पिछले ४-५ वर्षों से सरकार से करो में छूट का अनुरोध किया जा रहा था। १९६९-७० के राजस्व बजट में वित्तमंत्री मोरारजी दसाई ने जूट सॉकिंग पर निर्यात कर की दर २५० रुपए प्रति टन से घटाकर १५० रुपए प्रति टन कर दी है जबकि हैसियत पर निर्यात दर २०० रुपए प्रति टन ही रखी गई है। अनुमानत १९६९-७० में इस कदम के परिणामस्वरूप केन्द्रीय सरकार को ११\*७५ करोड़ रुपए का घाटा राजस्व बजट में होगा। परन्तु आश्चर्य की बात तो यह है कि निर्यात कर में कमी के साथ मूल उत्पादन करो में वृद्धि कर दी गई है। इस बड़े हुए मूल उत्पादन कर पर १०% स्पेशल उत्पादन कर और लगा दिया गया है।

परन्तु वर्तमान सन में जूट उद्योग को "प्राथमिक उद्योगों की श्रेणी" में सम्मिलित कर दिया गया है तथा फलस्वरूप नये यन्त्रों के लगाने पर यन्त्रों के मूल्य का ३५% करो में छूट हेतु प्रयुक्त किया जाएगा। परन्तु नए यन्त्रों का उपयोग किस सीमा तक हो सकेगा यह मिलों की वित्तीय स्थिति में सुधार होने पर निर्भर है। यदि जूट मिलों को पर्याप्त वित्तीय सहायता औद्योगिक वित्त निगम या सरकार दे सके तो ये सब रियायतें भारतीय जूट उद्योग की स्थिति को सुधारने में मदद कर सकती है। अन्यथा, वर्तमान तथा अब तक की प्रवृत्तियों को देखते हुए तो इस उद्योग का भविष्य बहुत अधिक उज्ज्वल नहीं दिखाई देता।

श्रीवास्तव कमेटी—इस कमेटी ने १९६३ में प्रस्तुत अपनी रिपोर्ट में सुझाव दिया था कि जूट की वस्तुओं के लिए भारतीय उद्योगपतियों को मए बाजारा की खोज करनी चाहिए। समिति ने सरकार से भी इस दिशा में सहयोग की अपील की। समिति का एक सुझाव यह भी था कि देश की जूट मिलें ऐसी वस्तुओं का निर्माण करें जिनके क्षेत्र में विश्व के बाजारों में प्रतिस्पर्धा का सामना न करना पड़े।

चतुर्थ पंचवर्षीय योजना की समाप्ति तक जूट की वस्तुओं का उत्पादन १५ लाख टन तथा निर्यात ११ लाख टन तक बढ़ाए जाने की आशा है। लेकिन आश्चर्य तो इस बात का है कि सरकार केवल यह अपेक्षा करना ही अपना धर्म मानती है कि देश का जूट उद्योग इन लक्ष्यों की पूर्ति कर लेगा। इसके लिए जो उचित कदम उठाए जाने चाहिए योजना के प्रारूप में उनकी व्यवस्था नहीं की गई है। केवल यह बताया गया है कि वर्तमान मिलों का विस्तार करके ही इन लक्ष्यों को प्राप्त किया जाएगा। निर्यात करो में छूट देने के साथ ही १९६९-७० में उत्पादन कर बढ़ा दिया गया है, फिर प्रश्न है, निर्यात में वृद्धि कैसे की जाय ?

### जूट उद्योग के विकास हेतु कुछ महत्वपूर्ण सुझाव

(१) सर्वप्रथम हमें कच्चे जूट के उत्पादन हेतु एक निश्चित कार्यक्रम बनाना होगा जिसके अन्तर्गत कम से कम १ करोड़ गाँठों के उत्पादन का लक्ष्य हो। इनमें से ८० से ६० लाख गाँठों को वर्तमान माँग के लिए तथा शेष को बफर स्टॉक हेतु प्रयुक्त किया जाय।

(२) चूंकि जूट उद्योग का अस्तित्व प्रधानतः निर्यात पर निर्भर करता है, निर्यात बढ़ाने के उपायों पर विचार किया जाय। ये उपाय अल्पकालीन व दीर्घकालीन दोनों प्रकार के हो सकते हैं। परन्तु निर्यात-वृद्धि के उपायों की सफलता के लिए लागत में कमी होना जरूरी है जो एक दीर्घकालीन प्रश्न है। फिर भी, विश्व के बाजारों में भारत व पाकिस्तान की जूट की वस्तुओं के मूल्यों में कोई अन्तर नहीं रह जाएगा, यदि हम जूट की वस्तुओं पर लगे निर्यात कर को समाप्त कर दें। निर्यात कर समाप्त करने पर हैसन व सॉकिंग दोनों अन्तर्राष्ट्रीय बाजार में बिना अनुदान

प्राप्त किए हम उस मूल्य पर बेच सकेंगे जिस पर पाकिस्तानी उद्योगपति अनुदान प्राप्त करने के बाद बेचते हैं ।

(३) जूट मिलों को उनका वित्तीय स्थिति के अनुसार राज्य द्वारा अनुदान या वित्तीय सहायता प्रदान की जाय । इससे मिलों को नवीन उपकरणों की स्थापना हेतु प्रोत्साहन प्राप्त होगा ।

(४) देश में उत्तम ढंग के कर्षों व अन्य उपकरणों का निर्माण तेजी से किया जाय ताकि इनके लिए हमें विदेशों पर निर्भर न रहना पड़े ।

बंसे जूट मिल सघ भी संयुक्त राज्य अमरीका व यूरोप में अपने कार्यालय (न्यूजट) स्थापित करके जूट की वस्तुओं की विश्व में माँग बढ़ाने का प्रयास कर रहा है, तथापि यह उद्योग अपनी वर्तमान संकट की स्थिति से केवल उसी स्थिति में निकल सकेगा जबकि राज्य भी सब प्रकार की सहायता दे ।

---

## बृहत स्तरीय उद्योग, लौह एवं इस्पात तथा चीनी उद्योग—[क्रमशः] (Large Scale Industries—Contd)

प्रारम्भिक :

पिछले अध्याय में सूती बस्त्र तथा उद्योग के विकास की विस्तृत रूप में विवेचना की जा चुकी है। ये दोनों उद्योग, जैसा कि उपरोक्त अध्याय में बताया गया है, रोजगार, उत्पादन तथा विदेशी व्यापार की दृष्टि से सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण उद्योग हैं। लेकिन किसी भी देश के द्रुत आर्थिक विकास के लिए कुछ ऐसे भी उद्योगों का विकास होना आवश्यक है, जो औद्योगीकरण की पृष्ठभूमि का निर्माण करते हों। इन आधारभूत उद्योगों लौह-इस्पात उद्योग, मशीन-निर्माण, रसायन-उद्योग आदि प्रमुख हैं।

उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त तक भारत में इन आधारभूत उद्योगों का विकास नहीं हो सका, यद्यपि नाम-मात्र को एक-दो लौह-धातु का निर्माण करने वाली संस्थाएँ विद्यमान थीं। रासायनिक पदार्थों का निर्माण उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त तक प्रारम्भ नहीं हो सका था। ये सब वस्तुतः बीसवीं शताब्दी और विशेष रूप से द्वितीय महायुद्ध की ही उपज हैं।

लेकिन भारत के उद्योगों की भी श्रृंखला है, जिनका विकास यद्यपि प्रधानतया बीसवीं शताब्दी में हुआ। लेकिन जो देश की अर्थव्यवस्था में अत्यन्त महत्त्वपूर्ण स्थान रखते हैं। इनमें कागज, सीमेंट, शक्कर आदि उद्योग सम्मिलित हैं। प्रस्तुतः अध्याय में लोहा तथा इस्पात एवं शक्कर उद्योग के विकास की समीक्षा की गई है।

### ३. लौह एवं इस्पात उद्योग

नोल्म के मतानुसार औद्योगिक क्रान्ति का सर्वप्रथम एवं सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण लक्षण है लौह व इस्पात उद्योग का विकास होना, क्योंकि उनकी राय में लौह व इस्पात उद्योग के विकास के द्वारा ही देश के अन्य उद्योगों का विकास हो सकता है।<sup>1</sup> भारत में लौह व इस्पात उद्योग की परम्पराएँ बहुत पुरानी हैं, तथा चौथी व पंचवीं शताब्दी में भी भारत में टिकाऊ व सुन्दर लोहे की वस्तुओं का निर्माण होता था तथा इनका पर्याप्त मात्रा में निर्यात किया जाता था।

दक्षिण भारत का भ्रमण करने के बाद उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में डा० बुकेनन ने बताया कि पूर्वी मैसूर, कोयम्बटूर तथा मलाबार जिलों में लोहे को गलाने तथा शृषियार बनाने

1. L. C. A. Knowles : Industrial & Commercial Revolution during the 19th Century, p 17

के लिए इस्पात बनाने का कार्य गाँवों व शहरों में व्यापक रूप से किया जाता था।<sup>1</sup> इससे यह जाहिर होता है कि भारत में लोहा तथा इस्पात का निर्माण बहुत पहले से होता आया है। यद्यपि उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य तक आधुनिक ढंग पर लौह व इस्पात उद्योग का विकास नहीं हो सका था।

**आधुनिक लौह व इस्पात उद्योग का प्रारम्भ**—आधुनिक ढंग पर लौह व इस्पात उद्योग का प्रारम्भ उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य तक नहीं हो सका। यद्यपि स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति तथा निर्यात हेतु चौथे पैमाने पर इस्पात तथा लोहे की वस्तुओं का निर्माण देश के लगभग सभी भागों में किया जाता था। लेकिन १८७४ तक लोहा गलाने का कार्य लकड़ी द्वारा किया जाता था। सर्वप्रथम १८७५ में लकड़ी की अपेक्षा कोयले द्वारा लोहा गलाने का कार्य बंगाल में रानीगंज कोयला क्षेत्र में प्रारम्भ किया गया। इस साहसिक कदम का श्रेय बंगाल लौह कम्पनी को दिया जा सकता था।

वास्तव में भारतीय लौह व इस्पात उद्योग के विकास का सारा श्रेय जमशेदजी नसरवानजी टाटा को दिया जा सकता है, जिन्होंने अमरीका तथा इंग्लैण्ड से विशेषज्ञों को अपने खर्च पर भारत बुलवाया तथा बंगाल व बिहार में इस्पात-उद्योग के विकास की सम्भावनाओं की खोज की।

जमशेदजी के पुत्रों द्वारा संचालित साकची का कारखाना १९०८ में बनकर तैयार हुआ तथा पहली बार भारत के औद्योगिक इतिहास में बड़े पैमाने पर लौह धातु का निर्माण १९११ में हुआ। टाटा लौह व इस्पात कम्पनी को गुरु नहीरानी की पहाड़ियों से कच्चा लोहा झरिया की खानों से कोयला तथा मध्यप्रदेश के पूर्वी इलाकों से मेगनीज बहुत काफी मात्रा में मिलने लगा था और फलस्वरूप १९१३ में इस कारखाने में इस्पात तैयार किया गया।

**प्रथम महायुद्ध एवं युद्धोपरान्त**—प्रथम महायुद्ध-काल में टाटा कम्पनी ने ही नहीं अपितु अन्य लौह व इस्पात कम्पनियों ने भी आशातीत प्रगति की। प्रथम महायुद्ध काल में राज्य द्वारा इस्पात की वस्तुओं की भारी मात्रा में खरीद की गई। इसके अतिरिक्त विदेशों से भी काफी मात्रा में इस्पात व लोहे की वस्तुओं के आर्डर्स प्राप्त हुए। फलतः टाटा इस्पात कम्पनी की उत्पादन क्षमता काफी बढ़ा दी गई। युद्ध से कुछ समय पूर्व इण्डियन आइरन स्टील कम्पनी की आसनसोल में स्थापना की गई थी। इस कम्पनी ने भी प्रथम युद्ध काल में इस्पात बनाना प्रारम्भ कर दिया था।

लेकिन युद्ध के बाद १९२४ में भारतीय इस्पात उद्योग को संरक्षण दिया गया क्योंकि एक ओर युद्धोपरान्त की मन्दी और दूसरी ओर विदेशी प्रतियोगिता के कारण उस उद्योग को भारी क्षति होने की भायंका थी।

लेकिन इससे भी समस्या हल नहीं हुई तथा विदेशी उद्योगपतियों, विशेष रूप से बेल्जियम के उद्योगपतियों ने हानि उठाकर भी इस्पात का भारत को निर्यात करना प्रारम्भ किया। फलस्वरूप सरकार ने प्रशुल्क बोर्ड की सिफारिश के अनुसार ७० प्रतिशत इस्पात के उत्पादन पर २० रु० प्रति टन के हिसाब से अनुदान देना तय किया। यह अनुदान प्रारम्भ में ३० सितम्बर, १९२५ तक दिया जाना था, लेकिन फिर १९२७ तक १८ रु० प्रति टन के हिसाब से अनुदान दिया गया और अनुदान की अधिकतम राशि ९० लाख रु० रखी गई।<sup>2</sup>

आगे चलकर प्रति टन अनुदान की राशि १२ रुपये तथा अधिकतम राशि घटाकर ६० लाख रुपए कर दी गई।

संरक्षण के फलस्वरूप १९३८-३९ तक विभिन्न मन्दी की वृद्धि इस प्रकार थी :<sup>3</sup>

1. Ramesh Dutt : The Economic History of India Vol. I, p. 146-56
2. Vera Anstey : Eco. Dev. of India pp. 245-6
3. Ibid, p. 49



लौह धातु	७९ प्रतिशत
इस्पात इन्गॉट	६८ प्रतिशत
तैयार इस्पात	१०३ प्रतिशत

इस प्रकार भारतीय लौह व इस्पात उद्योग प्रगति की सीढियों पर निरन्तर बढ़ता चला गया। इसी समय (१९३६-३७) इण्डियन आइरन एण्ड स्टील कम्पनी का विस्तार किया गया और नवम्बर, १९३८ से बंगाल निगम ने कार्य प्रारम्भ किया। इस निगम ने इस्पात-निर्माण का कार्य १९४० में प्रारम्भ किया।

संरक्षण की अवधि में लौह-धातु तथा इस्पात की वस्तुओं के निर्यात में भी काफी वृद्धि हुई। लेकिन भारतीय लौह-इस्पात उद्योग को द्वितीय महायुद्ध काल में प्रगति करने का जो अवसर मिला वह सर्वाधिक महत्वपूर्ण था। न केवल देश के भीतरी अपितु विदेशी माँग की पूर्ति हेतु उत्पादन में पर्याप्त वृद्धि की गई। १९४१ में लौह-धातु व इस्पात पिंड का रिकार्ड उत्पादन हुआ जो क्रमशः २० लाख टन व १४ लाख टन था।

युद्ध के बाद कुछ समय के लिए इस्पात उद्योग के समक्ष संकट उपस्थित हुआ तथा इस्पात का उत्पादन घटता रहा। स्वतन्त्रता के बाद, विशेष रूप से आर्थिक नियोजन की अवधि में भारतीय इस्पात उद्योग ने अपूर्व प्रगति की है। प्रस्तुत अध्याय में स्वतन्त्रता के बाद के इस्पात उद्योग के विकास पर ही विस्तार से समीक्षा प्रस्तुत की गई है।

### पंचवर्षीय योजनाओं के आधीन लौह एवं इस्पात उद्योग का विकास

प्रथम पंचवर्षीय योजना काल में सरकार द्वारा स्थापित इस्पात मूल्य समानीकरण कोष में से दस-दस करोड़ रुपए टाटा इस्पात कम्पनी तथा इण्डियन आइरन एण्ड स्टील को दिए गये। उक्त योजना की समाप्ति में पूर्व मार्च १९५५ में राजकीय क्षेत्र में भिलाई (५० प्र०), हरकेला (डोडीसा) तथा दुर्गापुर (५० बंगाल) में तीन बड़े इस्पात के कारखाने प्रारम्भ करने के लिए क्रमशः मोदियत रुस, पश्चिमी जर्मनी व इ.स्वीड से समझौते किए गए। प्रारम्भिक समझौतों के अनुसार इनमें से प्रत्येक कारखाने की क्षमता दस लाख टन होनी थी। इन तीनों के प्रबन्ध एवं संचालन हेतु भारत सरकार ने हिन्दुस्तान स्टील लिमिटेड की स्थापना की। सन् १९५०-५१ में इस्पात के ठेके, तैयार इस्पात एवं विक्री के लिए वच्चे लोहे का उत्पादन क्रमशः १४ लाख टन, १० लाख टन व ३५ लाख टन था जो योजना के अन्त में (१९५५-५६) बढ़कर क्रमशः १७ लाख टन, १३ लाख टन तथा ३८ लाख टन हो गया।

द्वितीय पंचवर्षीय योजना का प्रारम्भ इस्पात उद्योग के क्षेत्र में राजकीय विनियोग एवं प्रत्यक्ष नियन्त्रण से हुआ। उक्त योजना के प्रारम्भ में तैयार इस्पात व लौह-धातु का उत्पादन क्रमशः १० लाख टन व १८ लाख टन था। सहकारी क्षेत्र के कारखानों एवं निजी क्षेत्र की विस्तृत क्षमता के आधार पर इस्पात का उत्पादन ४३ लाख टन तक बढ़ाए जाने की आशा थी।

परन्तु निजी क्षेत्र के कारखानों का आधुनिक विस्तार होने तथा तीनों सार्वजनिक क्षेत्र के कारखानों में कार्य प्रारम्भ होने पर भी तैयार इस्पात का उत्पादन १९६०-६१ तक २३ लाख टन तक ही बढ़ाया जा सका। १९५१ व १९६१ के बीच तैयार इस्पात का उत्पादन १० लाख टन से बढ़कर २३ लाख टन और इस्पात पिण्डों का उत्पादन १४ लाख टन से बढ़ाकर ३५ लाख टन कर दिया गया। वस्तुतः द्वितीय योजना के अन्त में इस्पात उद्योग की क्षमता लगभग ५० लाख टन इस्पात तैयार करने की थी पर प्राविधिक कठिनाइयों के कारण उस क्षमता का केवल थोड़ा अंश ही उपयोग में लाया जा रहा था।

तृतीय योजना में इस्पात उद्योग—तृतीय पंचवर्षीय योजना बनते समय नियोजकों को द्वितीय योजना काल में अनुभव की गई कठिनाइयों एवं सीमाओं का ज्ञान हो चुका था। फलतः यह निश्चय किया गया कि सार्वजनिक क्षेत्र के तीनों इस्पात कारखानों की क्षमता दुगुनी की जाय। यह भी निर्णय किया गया कि अमरीकी सहायता से बोकारो में एक स्टील का कारखाना और प्रारम्भ किया जाय। कुल मिलाकर उद्योग की क्षमता इस्पात पिण्डों के रूप में १ करोड़ टन तैयार इस्पात के रूप में ७५ लाख टन तथा लौह धातु के रूप में १५ लाख टन तक बढ़ाने का तय किया गया। १९६५-६६ में इन तीनों का उत्पादन क्रमशः ९२ लाख टन, ६८ लाख टन तथा १५ लाख

टन होने की आशा थी। लेकिन बोकारो कारखाना तृतीय योजना में प्रारम्भ नहीं किया जा सका और न ही दुर्गापुर तथा रूरकेला कारखानों की क्षमता क्रमशः १६ व १८ लाख टन तक बढ़ाई जा सकी। फलस्वरूप १९६६ तक तैयार इस्पात का उत्पादन ४३ लाख टन तक ही बढ़ाया जा सका। इस समय इस्पात पिंडों का उत्पादन ६२ लाख टन हुआ।

### १९६५-६६ के पश्चात् इस्पात उद्योग का विकास

जनवरी, १९६६ में सोवियत रूस से बोकारो पर समझौता हुआ, जिसके अन्तर्गत १७ लाख टन इस्पात पिंड की क्षमता वाला स्टील प्लांट बोकारो में निर्माणाधीन है। इस प्लांट के प्रथम चरण पर ६२६ करोड़ रुपए खर्च होंगे जिसका ६०% भारत सरकार देगी। मूल योजना के अन्तर्गत द्वितीय चरण १९७० में प्रारम्भ किया जाना था तथा उसकी समाप्ति तक बोकारो की कुल क्षमता ४० लाख टन (इस्पात पिंड) हो जानी थी। परन्तु अब द्वितीय चरण का कार्य कुछ समय के लिए स्थगित कर दिया गया है।

१९६६-६७ तथा १९६७-६८ में इस्पात उद्योग के विभिन्न कारखानों की क्षमता को काफी बढ़ाया गया। १९६८ के अन्त में भारतीय इस्पात उद्योग की क्षमता ९० लाख टन (इस्पात पिंड) थी। इसमें विभिन्न कारखानों की क्षमता इस प्रकार थी<sup>१</sup>

भिलाई : २५, दुर्गापुर : १६, रूरकेला : १८, टाटा इस्पात कम्पनी : २०, इण्डियन आइरन एण्ड स्टील कम्पनी : १०।

इस प्रकार वर्तमान क्षमता में से  $\frac{2}{3}$  राजकीय क्षेत्र में तथा शेष निजी क्षेत्र में है। हिन्दुस्तान स्टील कॉर्पोरेशन राजकीय क्षेत्र के वर्तमान तीनों इस्पात कारखानों का संचालन करता है। उक्त कॉर्पोरेशन के तीनों कारखानों में १९६७ के वर्ष में २४ लाख टन तैयार इस्पात, ३४.६ लाख टन इस्पात पिंड तथा ३९.० लाख टन पिग लोहे (लौह धातु) का उत्पादन हुआ। १९६८ में तैयार इस्पात का उत्पादन २५.४ लाख टन, लौह धातु का उत्पादन ४२.७ लाख टन तथा इस्पात पिंड का उत्पादन ३६.७ लाख टन हुआ।<sup>२</sup>

चतुर्थ योजनाकाल में (१९६६-७४) इस्पात पिंडों का उत्पादन ६५ लाख टन (१९६८-६९) से बढ़ाकर १.०८ करोड़ टन किए जाने का लक्ष्य रखा गया है। तैयार इस्पात का उत्पादन लक्ष्य ८०.१ लाख टन रखा गया है। इस उद्देश्य की प्राप्ति हेतु मिनाई इस्पात कारखाने की क्षमता २५ लाख टन से ३२ लाख टन तथा रूरकेला की क्षमता १८ लाख टन से बढ़ाकर २२ लाख टन तथा दुर्गापुर कारखाने की क्षमता १६ लाख टन से बढ़ाकर २० लाख टन किए जाने का लक्ष्य रखा गया है। इस अर्थात् में बोकारो इस्पात प्लांट के प्रथम चरण की क्षमता १७.५ लाख टन भी प्राप्त कर ली जाएगी तथा इण्डियन आइरन एण्ड स्टील कम्पनी की क्षमता को १० लाख टन से बढ़ाकर १३ लाख टन कर लिया जाएगा। १९७३-७४ तक भारत १० लाख टन तैयार इस्पात तथा १५ लाख टन लोह-धातु का निर्यात कर सकेगा, ऐसी आशा है।<sup>३</sup>

**इस्पात की भावी माँग से सम्बद्ध कुछ अनुमान :**

इस्पात उद्योग एक आधारभूत उद्योग है तथा इसी के विकास पर किसी सीमा तक देश के औद्योगीकरण की गति निर्भर करती है। परन्तु इस्पात की माँग का सही अनुमान ही इस उद्योग के विकास हेतु आवश्यक है। यह एक आश्चर्य की बात है कि एक ओर देश में औद्योगीकरण की प्रक्रिया बढ़ रही है तो दूसरी ओर इस्पात की माँग के अभाव में हिन्दुस्तान स्टील और टाटा इस्पात आदि के कारखानों में इस्पात की वस्तुओं का स्टॉक जमा होता जा रहा है। चतुर्थ योजना के मूल प्रारूप (१९६६) में यह अनुमान रखा गया था कि तैयार इस्पात की माँग १९७१ तक १ करोड़ टन तक बढ़ जाएगी, जबकि स्थिति यह है कि १९६७-६८ में तैयार इस्पात का उत्पादन क्षमता की

1 Steel Industry Prospective article by P. C. Mahanti, Commerce Annual No. 1968

2. Economic Times January 2, 1969.

3 See Yojana April 20, 1969 p 23

अपेक्षा ३४% कम हुआ। माँग में यह कमी मन्दी के कारण हो सकती है परन्तु इसका इस्पात उद्योग के विकास पर प्रतिकूल प्रभाव ही होगा।

वस्तुतः इस्पात की माँग के सही अनुमान ही हमें उपलब्ध नहीं हो सके हैं। राष्ट्रीय व्यावहारिक आर्थिक शोध परिषद (NCAER), योजना आयोग के दीर्घकालीन नियोजन विभाग (PPD), दस्तूर एण्ड कम्पनी तथा मधुक्त राज्य अमरीका की एक बड़ी इंजीनियरिंग कम्पनी ने जो अनुमान इस सम्बन्ध में प्रकाशित किए हैं उनमें बहुत अन्तर है। निम्न तालिका इसकी पुष्टि करती है :<sup>1</sup>

(इस्पात की माँग के अनुमान)

अनुमानकर्ता	(लाख टन में)	
	१९६५-६६	१९७०-७१
राष्ट्रीय व्यावहारिक आर्थिक शोध परिषद	६९०	१३६
दीर्घकालीन नियोजन विभाग	६७२	१३६
दस्तूर एण्ड कम्पनी	८६०	१४२
अमरीकी कम्पनी	६९०	११२

इस्पात मन्त्रालय ने अनुमान किया है कि १९७२-७३ तक तैयार इस्पात की माँग ७१२ लाख टन तथा लौह-धातु की माँग १६५ लाख टन हो जाएगी। यह माँग चौथी योजना के अन्त तक क्रमशः ८० लाख टन व २१ लाख टन होने की आशा है।<sup>2</sup>

वस्तुतः, यह समझना पहले आवश्यक है कि सामान्य स्थिति के रहने हुए इस्पात की भावी माँग कितनी होगी और फिर उसी आधार पर इस्पात उद्योग के विस्तार की योजना बनाई जानी चाहिए।

इस्पात उद्योग की वर्तमान समस्याएँ :

माँग का सही अनुमान किए जाने के बावजूद भारतीय इस्पात उद्योग की वर्तमान समस्याओं का अध्ययन तथा उनका तात्कालिक समाधान, आवश्यक है। ये समस्याएँ इस प्रकार हैं

(१) बढ़ती हुई लागत—भारत में उपलब्ध लोहा अधिकतर उच्चकोटि का नहीं है। अल्पमिना का ग्रस लोहे में अधिक होने के कारण लौह धातु की उत्पादन लागत अधिक आती है। इसके अतिरिक्त धातुकामिक कोयले (कोकिंग कोल) के अभाव में इंधन अधिक खर्च होता है। एक अध्ययन दल के अनुसार १९५१ व १९६३ के बीच भारतीय इस्पात उद्योग में प्रति श्रमिक विनियोग ४ हजार रुपए से बढ़कर ३७ हजार रुपए हो गया जबकि प्रति श्रमिक उत्पादन में ५०% ही वृद्धि हुई। उत्पादकता में आनुपातिक वृद्धि का न होना लागत-वृद्धि का ही स्रोतक है।<sup>3</sup>

(२) सार्वजनिक क्षेत्र के कारखानों की समस्याएँ—हिन्दुस्तान स्टील कार्पोरेशन विश्व की सबसे बड़ा २०० कम्पनियाँ में से एक है। इसकी कार्यशील पूँजी इस समय १,५०० करोड़ रुपए है परन्तु स्थापना से लेकर १९६७-६८ तक इसे १२० करोड़ रुपए का घाटा हुआ है। १९६८-६९ में भी लगभग ३० करोड़ रुपए का घाटा होने की आशंका है। इस हाँस का प्रमुख कारण यह बताया जाता है कि इस कार्पोरेशन को प्रति वष व्याज तथा धिसावट के लिए बहुत अधिक धन-राशि देनी होती है। १९६७ व १९६८ में घाटे का एक कारण माँग की कमी भी था, जिससे इस्पात की वस्तुओं का स्टॉक जमा होता गया।

1. See article "Demand for Steel in India" by Dr S R Barua, Economic Times, October 10, 1968
2. Economic Times May 8, 1969 (Editorial Note)
3. १९५४ से १९६७ तक लोहे का मूल्य ६०% तथा १९५८ से १९६६ के बीच कोयले का मूल्य ८२% बढ़ा। यह भी लागत में वृद्धि का प्रमुख कारण है।

लेकिन उक्त कार्पोरेशन को बढ़ती हुई हानि के लिए उत्तरदायित्व कार्पोरेशन के अन्तर्गत चलाए जा रहे कारखानों की अव्यवस्था पर अधिक है। १९६६ में डी एन. तिवारी कमेटी ने बताया था कि कार्पोरेशन के तीनों कारखानों में विनीय साधनों का उपयोग ठीक प्रकार नहीं होता। तिवारी कमेटी ने बताया कि हिन्दुस्तान स्टील के विनीय सम्बन्धी खर्च बहुत अधिक है। कमेटी ने कारखानों में विद्यमान अपव्यय तथा स्टाफ की अनुशासनहीनता की ओर भी सरकार का ध्यान आकर्षित किया। तिवारी कमेटी ने कहा कि भिलाई को छोड़कर शेष दोनों सार्वजनिक क्षेत्र के इस्पात कारखानों के प्रबन्ध में तुरन्त सुधार होना आवश्यक है और तभी इनकी हानि को रोका जा सकेगा।

१९६७ में पांडे कमेटी ने भी दुर्गापुर इस्पात कारखाने के विषय में प्रबन्धकों की लापरवाही, दोषपूर्ण कार्यप्रणाली तथा अपर्याप्त निरीक्षण की ओर सरकार का ध्यान आकर्षित किया। १९६६-६७ में इस कारखाने में १३ करोड़ रुपये का घाटा था। पांडे कमेटी ने सरकार को चेतावनी दी कि यदि उक्त कमियों को तुरन्त दूर नहीं किया गया तो यह घाटा और अधिक हो जाएगा।

(३) इस्पात के मूल्यों की समस्या—स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् काफी समय तक इस्पात समानीकरण कोष के अन्तर्गत इस्पात के मूल्यों में समरूपता रखी गई। इस कोष के लिए प्रति टन १०० रुपये का सरचार्ज लिया जाता था। कुछ समय पूर्व इस कोष को समाप्त कर दिया गया। मूल्यों का निर्धारण पूर्णतया सरकार के अधिनगर में था, परन्तु मई, १९६७ से इस्पात के वितरण तथा मूल्यों पर केवल आंशिक नियन्त्रण रखा गया है।

परन्तु आंशिक नियन्त्रण के अन्तर्गत भी इस्पात कम्पनियों को मूल्य बढ़ाने की छूट नहीं है। उत्पादन-लागत बढ़ने पर भी बिना सरकार की अनुमति लिए इस्पात की वस्तुओं के मूल्य नहीं बढ़ाए जा सकते। साधारणतया मूल्य-वृद्धि के लिए अनुमति अत्यधिक विलम्ब के बाद दी जाती है तब तक लागत और बढ़ जाती है। यही कारण है कि पिछले १-२ वर्षों से सरकारी इस्पात कारखानों के साथ-साथ निजी कारखानों को भी घाटा हो रहा है। इस्पात उद्योग के विकास पर इस प्रकार की अविवेकपूर्ण मूल्य नीति का प्रतिकूल प्रभाव ही होता है।

(४) उत्पादन कर एवं लागत—इस्पात समानीकरण कोष की समाप्ति के बाद यह आशा थी कि निजी तथा सार्वजनिक दोनों क्षेत्र के कारखानों को १०० रुपये प्रति टन के सरचार्ज से छूट मिल सकेगी। परन्तु सरकार ने सरचार्ज के स्थान पर उत्पादन कर लगा दिया जिसकी दर १५० रुपये प्रति टन रखी गई है। अनुमानत. कुल आगम का १७-१८% केवल उत्पादन कर के रूप में चला जाता है। गत वर्ष (१९६७-६८) इण्डियन आइरन एण्ड स्टील कम्पनी ने इसी कारण लाभोन्नति का वितरण नहीं किया कि एक ओर लागत बढ़ गई थी, दूसरी ओर मूल्य वृद्धि की सामयिक अनुमति प्राप्त नहीं हुई और उस पर उत्पादन कर का अतिरिक्त भार और भी था।

उपरोक्त समस्याओं के कारण भारतीय इस्पात उद्योग का विकास आशानुसार नहीं हो पा रहा है। उच्च मूल्य का अभाव तथा क्षमता का आंशिक उपयोग भी प्रत्येक चिन्ह बनकर खड़े हैं।

#### ४ चीनी अथवा शक्कर उद्योग (Sugar Industry)

प्रारम्भिक—चीनी उद्योग का महत्व

“चीनी हमारे भोजन का प्रमुख अंग है तथा संतुलित भोजन की दृष्टि से इसका महत्व और भी अधिक है। यह सबसे सस्ता और शक्ति देने वाला पदार्थ है। किन्तु यह दुर्भाग्य का विषय है कि हमारे प्राथमिक क्षेत्र में इस उद्योग का महत्व अभी तक पूर्ण रूप से नहीं समझा गया है।”

—चीनी मिल एसोसियेशन

आज भारत का, संसार के चीनी उत्पादकों में, प्रमुख स्थान है तथा हमारे देश के संगठित उद्योगों में इसका द्वितीय स्थान है। इसका देश की अर्थव्यवस्था में एक महत्वपूर्ण स्थान है। सन् १९६०-६१ में इस उद्योग ने ३०.२९ लाख टन चीनी उत्पादन करके एक नया रिकार्ड कायम किया है। उस समय उद्योग व सरकार के समक्ष यह समस्या उत्पन्न हो गई थी कि किस प्रकार चीनी के मूल्यों को गिरने से रोका जाय। परिणामस्वरूप चीनी के निर्यात पर विशेष जोर दिया गया। इस प्रकार यह उद्योग विदेशी विनिमय प्राप्त करने का एक महत्वपूर्ण साधन बन गया है। किन्तु सरकार की कुछ गलत नीतियों के कारण बाद में चीनी उत्पादन में निरन्तर कमी होती चली जा रही है। परिणामस्वरूप सन् १९६१-६२ में चीनी का उत्पादन घट कर २७.१४ लाख टन तक था। फलतः देश में पुनः चीनी की भारी कमी हो गई है।

### ऐतिहासिक मीमांसा

**प्राचीन अनीत—**भारत गन्ने व चीनी का प्रारम्भिक घर है। इसीलिए यह कहा जाता है कि हमारे देश में चीनी का उत्पादन एवं उपभोग उम्र काल से चला आता है जबकि संसार के अन्य राष्ट्र इसका नाम तक नहीं जानते थे। चीन के विश्व कोष में भारत के उन्नतिशील चीनी उद्योग का उल्लेख है जिसमें यह भी कहा गया है कि चीन के महान् शासक टाए तुमुंग ने (ईसा से ६२७-६१० के बीच) एक मण्डल भारतीय चीनी उद्योग का अध्ययन करने के लिए यहाँ तक भेजा था। इस प्रकार यह उद्योग १८वीं सदी तक महान् उद्योग के रूप में बनपा।

**विदेशी प्रतिस्पर्द्धा—**किन्तु औद्योगिक क्रान्ति तथा जावा, सुमात्रा व ब्यूवा में चीनी मिलों का विकास होने से इस उद्योग को भारी क्षति पहुँची। जिसके कारण निर्यात का तो कहना ही क्या, भारत का स्थान चीनी आयात करने वालों में हो गया। १९३०-३१ में देश में चीनी के कारखानों की संख्या ३२ थी तथा प्रति वर्ष हमारा देश करीब १० लाख टन चीनी आयात किया करता था।

**संरक्षण—**विदेशी गलाकाट प्रतिस्पर्द्धा के कारण इस उद्योग में संरक्षण की मांग की। यह संरक्षण इस उद्योग को १९३२ में प्राप्त हुआ जो कि १९५० तक कायम रहा। इस संरक्षण काल में इस उद्योग की भारी प्रगति हुई तथा जिसके फलस्वरूप आयात की मात्रा शीघ्र ही न्यूनतम हो गई। यही नहीं १९४०-४३ के काल में अत्यधिक उत्पादन की समस्या उत्पन्न हो गई जिसके कारण कीमतों में भारी गिरावट आई तथा उद्योग को मन्दी का सामना करना पड़ा। इस समय मन्दी के कारण तथा चीनी के उत्पादन पर नियन्त्रण करने के लिए 'चीनी सिण्डिकेट' की स्थापना हुई।

**द्वितीय विश्व युद्ध में चीनी उद्योग—**द्वितीय विश्वयुद्ध आरम्भ होने में चीनी की कीमतों में तेजी आई। इस उद्योग के वावजूद आवश्यक कच्चे माल का अभाव होते हुए अपनी उत्पादन क्षमता में वृद्धि करती पड़ी। इसका प्रभाव यह हुआ कि सन् १९४२-४४ तथा १९४३-४४ के वर्षों में उत्पादन में काफी वृद्धि हुई। सन् १९४४-४५ में गन्ने की भारी कमी तथा यातायात के साधनों की कमी के कारण उत्पादन में कमी हो गई जिसके कारण देश में चीनी की अकाल जैसी परिस्थिति हो गई।

### स्वतन्त्र भारत एवं चीनी उद्योग

१९४७ में चीनी के मूल्यों तथा वितरण व्यवस्था से नियंत्रण हटा लिया गया, परन्तु विवेचनात्मक संरक्षण चलता रहा। १९४९ में द्वितीय प्रशुल्क आयोग ने भारत सरकार को सुझाव दिया कि विवेचनात्मक संरक्षण को ३१ मार्च, १९५० के पश्चात् हटा लिया जाय। प्रशुल्क आयोग ने यह आरोप लगाया कि चीनी उद्योग में १९३२ के बाद कार्यकुशलता को सुधारने हेतु कोई प्रयास नहीं किया गया है। इनी बीच सितम्बर १९४६ में चीनी के मूल्यों तथा वितरण पर पुनः सरकार ने नियंत्रण लगा दिया जो १९५२ तक चलता रहा। प्रथम पंचवर्षीय योजना के पूर्व देश में १३९ चीनी मिलें थी जिन्होंने १९५०-५१ में ११.३४ लाख टन चीनी का उत्पादन किया।

## पंचवर्षीय योजनाओं में चीनी उद्योग का विकास

आर्थिक नियोजन के पिछले १७-१८ वर्षों में चीनी उद्योग सर्वाधिक प्रतिशतता के दौर में गुजरा है। पिछले कुछ वर्षों में ग्रामीण तथा शहरी दोनों क्षेत्रों में चीनी का उपयोग काफी बढ़ा है, परन्तु सरकार इस उद्योग को किस रूप में विकास का अवसर देना चाहती है, यह अभी तक स्पष्ट नहीं हो सका है।

प्रथम योजना के मध्य में जैसे ही चीनी के मूल्यो तथा वितरण व्यवस्था से राज्य का नियंत्रण हटाया गया, उत्पादन में तेजी से वृद्धि हुई और चीनी का उत्पादन १९५५-५६ में लगभग १९ लाख टन हो गया। प्रथम योजना काल में चीनी के उत्पादन में लगभग ६७% वृद्धि हुई। द्वितीय पंचवर्षीय योजना काल में चीनी उद्योग में दो उल्लेखनीय परिवर्तन हुए। प्रथम, तो यह कि १९५५ के बाद महाराष्ट्र, मध्यप्रदेश तथा दक्षिण के कुछ राज्यों में शक्कर उद्योग का पंजाब, उत्तर प्रदेश व बिहार की अपेक्षा अधिक तेजी से विकास हुआ। उत्तर प्रदेश व बिहार से १९५०-५१ तक कुल उत्पादन का ७३% प्राप्त होता था परन्तु १९६०-६१ तक यह अनुपात घटकर ४९% रह गया।<sup>१</sup> द्वितीय, इस योजना के अन्तर्गत सहकारी क्षेत्र में शक्कर मिलों को प्राथमिकता के आधार पर लाइसेंस दिए गए। १९५५ में देश भर में १३ शक्कर मिलें सहकारी क्षेत्र में थी, जबकि १९६१ में इनकी संख्या ३८ हो गई। १९६०-६१ तक शक्कर का उत्पादन ३०.३ लाख टन तक पहुँच गया था।

तृतीय पंचवर्षीय योजना तथा चीनी उद्योग—तृतीय योजना काल में शक्कर का उत्पादन ३५ लाख टन तक बढ़ाने का लक्ष्य रखा गया। इस अवधि में भी सहकारी शक्कर मिलों की स्थापना को अधिक प्रोत्साहन दिया गया। जुलाई, १९५९ में शक्कर की कमी होने के कारण पुन नियंत्रण लागू कर दिया गया था, परन्तु १९६०-६१ में रिकार्ड उत्पादन होने पर सितम्बर, १९६१ में पुन. नियंत्रण समाप्त कर दिया गया। १९६०-६१ में यह आशा की जाती थी कि उत्पादन बढ़ने से मिलों व कृषकों दोनों को हानि हो सकती है (मूल्य घटने के कारण)। अतः १९६१ के अन्त में एक अध्यादेश द्वारा उत्पादन में १०% कमी के आदेश दिए गए। १९६०-६१ में उत्पादन काफी होने के कारण ही तृतीय योजना में शक्कर के उत्पादन का लक्ष्य अपेक्षाकृत अधिक ऊँचा नहीं था।

परन्तु १९६१-६२ तथा १९६२-६३ में शक्कर का उत्पादन २७ लाख टन व २१.५ लाख टन ही हुआ और फलस्वरूप अप्रैल, १९६३ में पुन शक्कर के मूल्य तथा वितरण पर नियंत्रण लागू कर दिया गया। सौभाग्य से १९६३-६४ से स्थिति में सुधार हुआ तथा शक्कर का उत्पादन उस वर्ष २५.७ लाख टन होगया। इसके बाद के दो वर्षों (१९६४-६५ व १९६५-६६) में भी उत्पादन वृद्धि का क्रम जारी रहा—इन वर्षों में शक्कर का उत्पादन क्रमशः ३२.६ लाख टन एवं ३५ लाख टन था। इस प्रकार १९५०-५१ से १९६५-६६ के बीच शक्कर का उत्पादन तीन गुने से अधिक हो गया। इस वर्ष कुल उत्पादन का ३८.७% उत्तर प्रदेश से तथा १०.५% बिहार से प्राप्त हुआ।

१९६५-६६ से बाद की प्रवृत्तियाँ—चीनी का रिकार्ड उत्पादन १९६५-६६ में ३५ लाख टन हुआ था। परन्तु इसके बाद की अवधि शक्कर उद्योग के लिए संकट की अवधि रही है। निम्न तालिका पिछले तीन वर्षों में शक्कर के उत्पादन की प्रवृत्ति को स्पष्ट करती है :<sup>२</sup>

शक्कर का उत्पादन	(लाख टन में)
१९६६-६७	२१.५
१९६७-६८	२२.५
१९६८-६९ (अनुमानित)	३३.०

१. उत्तर प्रदेश में कुल उत्पादन का ५३.३% १९५०-५१ में प्राप्त होता था। १९६०-६१ तक यह अनुपात घटकर ४७.१% रह गया। (See Sugar-Biggest Industry of U P. article by L. K. Nagar (Times of India 21-3-68))

२. Economic Times, November 28 and December 2, 1968

चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में चीनी का उत्पादन लक्ष्य—चतुर्थ पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत चीनी का उत्पादन लक्ष्य ४७ लाख टन निर्धारित किया गया है। चीनी उद्योग के विकास के लिए चतुर्थ योजना में २१० करोड़ रुपये की चीनी उद्योग की मशीनरी के आयात की व्यवस्था की गयी है। परन्तु चीनी उद्योग के प्रति जो अस्पष्ट दृष्टिकोण सरकार ने अपना रखा है उसके कारण किम मोया तक इस नद्य की प्रति हो भी सकेगी इसमें सदेह है। इसमें अतिरिक्त भी और अनेक समस्याएँ चीनी उद्योग के समक्ष है जिनका समाधान इस उद्योग के विकास हेतु तुरन्त किया जाना चाहिए।

### उद्योग की समस्याएँ<sup>1</sup>

(१) नियन्त्रण की समस्या—जैसा कि हम पिछले पृष्ठों में बता चुके हैं चीनी पर (मूल्य तथा वितरण पर) १९४२ के बाद में नियन्त्रण व छूट के चक्र चलते रहे है। चीनी का अभाव होते ही सरकार नियन्त्रण प्रारम्भ कर देती है और फलस्वरूप एक ओर काला-बाजारी प्रारम्भ हो जाती है तो दूसरी ओर मित्रों को नियन्त्रित मूल्य पर चीनी सरकार को देने के कारण घाटा होता है। जैसे ही स्थिति सामान्य होती है सरकार नियन्त्रण उठा लेती है। १९६३ (अप्रैल) में नियन्त्रण को नीति प्रारम्भ की गई और जब स्थिति सामान्य होने लगी तो नवम्बर १९६७ में नियन्त्रण को आंशिक रूप से समाप्त कर दिया गया। इन आंशिक नियन्त्रण के फलस्वरूप मिल्नों में उत्पादित शक्कर का ६०% सरकार ने जनता (विशेषकर सहरी जनता) के मध्य विवरण हेतु लेना प्रारम्भ किया। जुलाई १९६८ में मिला को चीनी के उत्पादन का ७०% सरकार का बेचना पड रहा है। परन्तु जो बंटा सरकार मिला से खरीदती है उस पर मिल्नों को घाटा हाना है अतएव शेष चीनी को खुले बाजार में बेचने की छूट दी गई है।

परन्तु इन आंशिक नियन्त्रण में और अधिक अनिश्चितता प्रारम्भ हो गई है। राज्य सरकारों १७५ में १९० रुपये प्रति किन्टन पर उपभोक्ताओं को चीनी का वितरण करती है जबकि खुले बाजार में चीनी का मूल्य इससे दो गुना रहता है। वस्तुतः मित्रों को जो हानि सरकारी कोटे को पूरा करने में होती है उसको क्षतिपूर्ति खुले बाजार में की जाती है। वस्तुस्थिति यह है कि इस तथाकथित खुले बाजार में माँग व पूर्ति का सही स्वरूप प्रगट नहीं होता और सट्टे की प्रवृत्ति को प्रोत्साहन मिलता है। या तो राज्य को पूणतः खुले बाजार में चीनी की विप्री का अवसर देना चाहिए अथवा पूणतः नियन्त्रण द्वारा उपभोक्ताओं तथा उत्पादकों दोनों के हितों का पोषण करना चाहिए।

नियन्त्रण हेतु जो कोटा सरकार मिल्नों में लेनी है उसका उपयोग चीनी के खुले बाजार के मूल्यों में स्थिरता लाने के निचे किया जाय तो बहतर है। उदाहरण के लिए १९६७-६८ में मिल्नों से १३ लाख टन चीनी बसूत की जबकि १९६८-६९ में अनुमानत २१ लाख टन चीनी बसूल की गई। परन्तु न तो उपभोक्ताओं को नियन्त्रित भाव पर अधिक चीनी दी गई और न ही खुले बाजार में चीनी के मूल्यों को बढ़ने से रोका जा सका।

(२) गन्ने की समस्या—सरकार की अस्पष्ट नीति का परिणाम जहाँ उपभोक्ताओं को खुले बाजार में (नियन्त्रण के समय काला-बाजार में) चीनी की ऊँची कीमतों के रूप में भुगतना पड़ता है वहीं गन्ना उत्पादकों पर भी इसका अभाव होता है। भारत में गन्ने की खरीद तोन के आधार पर होती है। प्रथम योजना काल से ही गन्ने का मूल्य केन्द्रीय सरकार द्वारा निर्धारित किया जाने लगा है। पशुपि समय समय पर गन्ने की कीमतों में वृद्धि की गई है तथापि यह वृद्धि इतनी अधिक् नहीं है कि गन्ना उत्पादकों को उत्पादन बढ़ाने की प्रेरणा दे सक। गन्ने का उत्पादन पिछले कुछ वर्षों में अल्पलिखित प्रकार रहा है।<sup>2</sup>

1 D C Kothari: Sugar Industry—Problems and Prospects (Economic Times May 10 1969) is the main reference

2 Report of the Currency & Finance 1967-68

गन्ने का उत्पादन	(गुड़ में) (लाख टन)
१९५५-५६	६०.८
१९६०-६१	१११.४
१९६२-६३	९५.४
१९६४-६५	१२३.०
१९६७-६८	९९.०
१९६८-६९ (लक्ष्य)	१२५.०

गन्ने के उत्पादन में यह उतार-चढ़ाव गन्ने के वितरण को बहुत अधिक प्रभावित करता है। भारत में कुल गन्ने का १/८ पीछे लगाने, चूसने तथा रस पीने के काम आता है, ५/८ गुड़ तथा खंडसारी बनाने के काम आता है तथा केवल १/४ मिलों को प्राप्त होता है।<sup>१</sup> मिलों केवल सरकार द्वारा निर्धारित मूल्य पर गन्ना खरीद सकती है जबकि खंडसारी तथा गुड़ उत्पादक मूल्यों में इच्छानुसार परिवर्तन कर सकते हैं। फलस्वरूप मिलों को कितना गन्ना प्राप्त हो सकेगा यह अनिश्चित रहता है।

बहुधा चीनी मिलों के व्यवस्थापक केन्द्रीय सरकार से अनुरोध करते हैं कि उन्हें गन्ने का अधिक मूल्य देने की छूट दी जाय। परन्तु सरकार को यह डर रहता है कि इससे चीनी की कीमतें बढ़ जायेंगी। चीनी की कीमतें तो खुले बाजार में बढ़ जाती हैं पर मिलों को गन्ना नहीं मिल पाता।

नवम्बर, १९६८ तक गन्ने के वैधानिक मूल्य (मिलों की खरीद का) ९३८ रुपए प्रति क्विंटल था परन्तु, नवम्बर व दिसम्बर में विहार, उत्तर प्रदेश, हरियाणा, पंजाब, मध्यप्रदेश एवं राजस्थान में गन्ने के मूल्यों को २ से २-२५ रुपए प्रति क्विंटल बढ़ा दिया गया है। हमें यह देखना है कि गन्ने के मूल्य में वृद्धि के साथ-साथ गन्ने में शक्कर का अंश (क्वालिटी) बढ़े और साथ ही गन्ने का वितरण सभी क्षेत्रों में न्यायपूर्ण हो।

(३) मिलों पर कर-भार—मिलों द्वारा निर्मित चीनी पर खंडसारी की अपेक्षा उत्पादन कर का भार बहुत अधिक है जबकि गुड़ पर कोई कर ही नहीं है। १९६८-६९ तक सब प्रकार के करों का प्रति क्विंटल भार मिलों द्वारा निर्मित चीनी पर ३६.५० रुपए प्रति क्विंटल था जबकि खंडसारी पर यह भार २१.७७ रुपए प्रति क्विंटल था। १९६९-७० के बजट में उत्पादन करों को आनुपातिक रूप में बदल दिया गया है तथा शक्कर पर २३% तथा खंडसारी पर १२.५% उत्पादन-कर लगाया गया है। वस्तुतः यह भार पूर्वापेक्षा अधिक है। फिर दानेदार चीनी तथा खंडसारी के बीच करों का अंतर भी बहुत अधिक है। श्री वेङ्कटपती ने शक्कर उद्योग की डाँवाडोल स्थिति के लिए प्रमुख उत्तरदायी घटक उत्पादन-कर को ही माना है।<sup>२</sup>

(४) आधुनिकीकरण की समस्या—भारतीय चीनी मिलों के अधिकांश यन्त्र द्वितीय महायुद्ध काल में अथवा उसके कुछ समय पूर्व लगाए गए थे। एक ओर ये यन्त्र पुराने होते जा रहे हैं और दूसरी ओर मिलों गिरते हुए लाभ के कारण इनका प्रतिस्थापन करने में असमर्थ हैं। इसके अतिरिक्त यन्त्रों की कीमतें भी काफी बढ़ गई हैं। १९६४ में प्रतिदिन १२५० टन गन्ने का रस निकालने वाले यन्त्र की लागत १६ करोड़ रुपए बँटती थी। १९६८ तक इसकी लागत २२ करोड़ रुपए हो गई। जब तक मिलों की स्थिति ठीक नहीं हो जाती अथवा यन्त्रों के मूल्यों में कमी नहीं होती, आधुनिकीकरण की रफ्तार धीमी रहता स्वाभाविक है।

(५) गुड़ तथा खंडसारी से प्रतियोगिता—खंडसारी तथा चीनी के बीच सरकार किस प्रकार करारोपण में भेदभाव बरतती है यह ऊपर बताया जा चुका है। उधर गुड़ पर कोई कर नहीं है। फलस्वरूप दानेदार चीनी को गुड़ तथा खंडसारी से स्पर्धा करना पड़ता है। चीनी

1. Economic Times, December 2, 1968

2. K. S. Venkatapathy, Excise Duty has led to instability in Sugar Industry (article in Economic Times, May 10, 1969)



विक्रेता मूल्यों में कमी नहीं कर सकते क्योंकि वे लागत अथवा सरकारी आदेश से बंधे हुए हैं। कृषकों को भी मिलों को गन्ना बेचने की अपेक्षा गुड़ बनाकर बेचना ज्यादा लाभप्रद रहता है। एक एकड़ में प्राप्त गन्ना उसे केवल ४,२०० रुपए प्रदान कर सकता है जबकि उसी गन्ने से गुड़ बनाकर बेचने पर उसे १६ हजार रुपए प्राप्त होते हैं।<sup>1</sup> फिर स्वाभाविक है, यदि मिलों को इसमें हमेशा सति हो।

(६) निर्यात की समस्या—भारत से ८० से ९० हजार टन शक्कर बाहर भेजी जाती है। १९६९ में ९१ हजार टन निर्यात का लक्ष्य है जिसमें से मयुक्त राज्य अमरीका व ब्रिटेन को अनुबन्धित भाव एव मात्रा के आधार पर ६६ हजार टन व २५.४ हजार टन शक्कर भेजी जाएगी। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि अन्तर्राष्ट्रीय शक्कर समझौते के अनुसार भारत अपने उत्पादन का १०% यानी ३२ से ३५ लाख टन का निर्यात कर सकता है। विदेशी विनिमय प्राप्ति के लिए यह एक बड़ा साधन होगा लेकिन अन्तर्राष्ट्रीय बाजार में शक्कर के मूल्य भारतीय मिलों की उत्पादन लागत में भी कम हैं और फलतः जब तक लागत कम नहीं होती, शक्कर के निर्यात पर अनुदान देना जरूरी है। १९६५-६६ में केन्द्रीय सरकार ने १७.५ करोड़ रुपए शक्कर के निर्यात पर अनुदान हेतु दिए। १९६६-६७ व १९६७-६८ में यह राशि क्रमशः २१ करोड़ रुपए व ७.५ करोड़ रुपए थी।<sup>2</sup>

सेन आयोग—१९६४ में केन्द्रीय सरकार ने डा० एम० आर० सेन को अध्यक्षता में भारतीय शक्कर उद्योग की स्थिति की समीक्षा करने तथा इसके दीर्घकालीन विकास हेतु मुझाव देन हेतु एक आयोग की नियुक्ति की। इस आयोग ने आशंका व्यक्त की कि भारत सरकार शक्कर उद्योग में दीर्घकालीन विकास हेतु कोई दृष्टिकोण नहीं अपनाता चाहती। आयोग द्वारा प्रस्तुत प्रमुख मुझाव इस प्रकार थे

(१) भारतीय शक्कर उद्योग के दीर्घकालीन विकास हेतु जो भी नीति बनाई जाय वह दो उद्देश्यों पर आधारित होनी चाहिए प्रथम, गन्ने के सम्बन्ध में जो भी मूल्य नीति बनाई जाय उससे अलग रम की प्राप्ति में बृद्धि होनी चाहिए तथा द्वितीय उपभोक्ताओं को पर्याप्त मात्रा में शक्कर की उपलब्धि होनी चाहिए।

(२) या तो शक्कर के वितरण की वर्तमान व्यवस्था को जारी रखते हुए कन्ट्रोल इस प्रकार लागू किया जाय जिससे उपभोक्ताओं को तो चीनी पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध हो, साथ ही गन्ना उत्पादकों को भी सतुष्ट किया जा सके। अथवा १९६६-६७ तक शक्कर का १२ लाख टन का बफर स्टॉक बनाकर चीनी पर सरकार के नियन्त्रण को समाप्त कर दिया जाय। कन्ट्रोल की समाप्ति से पूर्व यह भी जरूरी है कि चीनी के अधिकतम तथा गन्ने के न्यूनतम मूल्य निर्धारित कर दिए जाएँ। तीन अवस्था पाँच वर्षों के गतिमान औसत के आधार पर ये मूल्य निर्धारित किये जा सकते हैं, परन्तु बाजार मूल्यों में ८% तक उतार-चढ़ाव को सामान्य समझा जाए।

(३) गन्ने के मूल्यों का निर्धारण इस प्राप्ति के आधार पर किया जाय।

1 Comm. ce, 8th July, 1967 (p 102)

2 Econom: Times, May 10, 1969 (p 6)

**अन्य बृहत् स्तरीय उद्योग (क्रमशः)**  
**(Other Large Scale Industries (Continued))**

**प्रारम्भिक**

पिछले दो अध्यायों के अन्तर्गत चार बड़े उद्योगों—अर्थात् (१) सूती वस्त्र उद्योग, (२) जूट उद्योग, (३) लौह एवं इस्पात उद्योग तथा (४) चीनी उद्योगों का वर्णन किया जा चुका है। प्रस्तुत अध्याय के अन्तर्गत शेष बड़े उद्योगों, अर्थात् (५) सीमेंट उद्योग, (६) कागज उद्योग, (७) रासायनिक उद्योग तथा (८) इजीनियरिंग उद्योग का वर्णन किया गया है।

**(५) सीमेंट उद्योग**

सीमेंट उद्योग का प्रारम्भ बीसवीं शताब्दी में ही हुआ। १९०४ में मद्रास में एक छोटी-सी सीमेंट फैक्ट्री स्थापित की गई थी, लेकिन प्रथम महायुद्ध के पूर्व तक देश में केवल १,००० टन सीमेंट का ही उत्पादन किया जाता था।

प्रथम महायुद्ध में सड़कों, भवनों व अन्य निर्माण कार्यों का निर्माण अधिक व्यापक रूप में किया गया और इससे सीमेंट की माँग में काफी वृद्धि हुई। फलस्वरूप सीमेंट के उत्पादन में भी काफी तेजी से वृद्धि हुई। प्रथम महायुद्ध-काल में सीमेंट का उत्पादन कितनी तेजी से बढ़ा, यह निम्न तालिका से स्पष्ट हो जाता है<sup>१</sup>

वर्ष	सीमेंट का उत्पादन (हजार टनों में)
१९१४	१
१९१६	१९
१९१८	८४

इस प्रकार सीमेंट-उद्योग की वास्तविक प्रगति प्रथम महायुद्ध-काल से प्रारम्भ हुई और चार वर्षों की अल्प अवधि में सीमेंट का उत्पादन ८४ गुना हो गया। लेकिन युद्धकालीन तेजी १९२४ में समाप्त हो गई और इसके पश्चात् भारतीय सीमेंट उद्योग में आन्तरिक तथा बाह्य प्रतिस्पर्धा के कारण संकट की स्थिति उत्पन्न हो गई। इसी वर्ष भारतीय सीमेंट उत्पादक संघ की स्थापना की गई, जिसका उद्देश्य सीमेंट उद्योग का विदेशी प्रतिस्पर्धा से बचाव करना ही नहीं था, अपितु सीमेंट के उत्पादन एवं मूल्यों को नियन्त्रित करना भी था।

1. Wadia & Merchant : Our Economic Problem p. 391

श्रीमती वीरा एन्टे का कथन है कि भारतीय सीमेंट उद्योग के विकास का प्रमुख रहस्य यही है कि सीमेंट कम्पनियाँ पूर्णतया संगठित थी तथा विदेशी प्रतियोगिता से रक्षा करने में समर्थ थी 1<sup>1</sup> विदेशी व्यापारियों से प्रतियोगिता तीव्र अवश्य थी, पर परस्पर सहयोग के कारण उत्पादन लागत अधिक होने पर भारतीय सीमेंट की खपत बढ़ती गई और सीमेंट का आयात घटता गया। १९२५ एवं १९४० के बीच सीमेंट का आयात १५ लाख टन से घट कर २१ हजार टन रह गया। इस अवधि में सीमेंट का उत्पादन ३६ लाख टन से बढ़ कर १७.४ लाख टन हो गया।<sup>12</sup>

### सीमेंट का उत्पादन (हजार टनों में)

वर्ष	उत्पादन
१९२५	३,६०
१९३०	५,६३
१९३५	८,९०
१९४०	१७,४०

१९४७ में सीमेंट का उत्पादन १४ लाख टन था, लेकिन १९५१ में यह बढ़कर ३१ लाख टन हो गया। इस समय कुल खपत का ४० प्रतिशत राज्य तथा ६० प्रतिशत जनता की आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु प्रयुक्त किया था।

### पंचवर्षीय योजनाओं में सीमेंट उद्योग का विकास

आर्थिक नियोजन के अन्तर्गत जिस गति में बहुमुखी योजनाओं तथा भवनों का निर्माण-कार्य कार्यान्वित किया जाता था उसको देखते हुए सीमेंट का उत्पादन अत्यन्त तेजी से बढ़ाया जाना आवश्यक था।

प्रथम योजना काल में सीमेंट का उत्पादन २७ लाख टन (१९५० का स्तर) से बढ़कर ४६ लाख टन हो गया। देश की कुल खपत का ८०% १९५६ में केवल केन्द्रीय व राज्य सरकार की योजनाओं की पूर्ति हेतु प्रयुक्त किया जाता था। इस समय सीमेंट की मांग इतनी अधिक थी कि १९५६ में ५,००,००० टन सीमेंट बाहर से मँगाना पड़ा।

द्वितीय योजना के अन्त में सीमेंट का उत्पादन ८५ लाख टन था। इस प्रकार दो योजनाओं की अवधि में सीमेंट का उत्पादन ३ गुने से भी अधिक हो गया। इस अवधि में लकड़ा, मत्तिया, जूना व ईरान को पर्याप्त मात्रा में भारत में सीमेंट का निर्यात किया गया।

तृतीय योजना काल में सीमेंट का वास्तविक उत्पादन १ करोड़ ३० लाख टन तक बढ़ाने का निश्चय किया गया था परन्तु वास्तविक उत्पादन १ करोड़ टन तक ही बढ़ सका। मार्च, १९६६ के अन्त में भारतीय उद्योग की क्षमता १२० करोड़ टन की थी तथा कुल मिलाकर इस उद्योग में ६० करोड़ स्पाई की पूर्ति लगी हुई थी।

तीसरी पंचवर्षीय योजना की समाप्ति से पूर्व राजकीय क्षेत्र में सीमेंट के कारखाने प्रारम्भ करने की दृष्टि में सीमेंट निगम की स्थापना की गई। इस निगम के अन्तर्गत अभी आंध्र प्रदेश, हिमाचल प्रदेश व मैसूर में कुल १६ लाख टन की क्षमता वाले कारखाने कार्य कर रहे हैं।

### तीन वार्षिक योजनाओं में सीमेंट उद्योग का विकास

तीन वर्षों में सीमेंट का उत्पादन तथा सीमेंट उद्योग की क्षमता इस प्रकार रही :

वर्ष	(लाख टन में) उत्पादन
१९६६-६७	१११
१९६७-६८	११५
१९६८-६९	१२५
(अनुमानित)	

1. Vera Ar stey The Economic Development of India p 292

2 Wadia & Merchant op cit, p 391

सीमेंट मिल एसोसिएशन के अध्यक्ष श्री वी० एच० डालमिया ने अपने एक लेख<sup>१</sup> में बताया कि १९७० तक भारतीय सीमेंट कारखानों की उत्पादन क्षमता २१० लाख टन हो जाएगी तथा उद्योग की विनियोजित पूँजी १०० करोड़ रुपए तक बढ़ने की आशा है। इस लेख में यह भी बताया गया है कि सीमेंट के वर्तमान (१९६८) वार्षिक उत्पादन का मूल्य ११० करोड़ रुपए है तथा उत्पादन कर के रूप में यह उद्योग सरकार को ५० करोड़ रुपए तथा रेल-भाड़े के रूप में २८ करोड़ रुपए प्रदान करता है।

कुल मिलाकर १९४७ व १९६७ के बीच सीमेंट के उत्पादन में ९% प्रतिवर्ष की दर से (औसत) वृद्धि हुई। १९४७ से १९५७ के बीच उत्पादन १५% प्रतिवर्ष की दर से बढ़ा परन्तु १९५७ व १९६७ के बीच यह वृद्धि ६.५% ही रही। देश के ४४ सीमेंट के कारखानों में ३१ दिसम्बर, १९६८ को १ लाख से अधिक श्रमिक कार्य कर रहे थे। सीमेंट कारपोरेशन तथा राज्य व्यापार निगम के संयुक्त ने सितम्बर १९६८ में २.५८ लाख टन सीमेंट के निर्यात हेतु कुवैत, श्रीलंका तथा अन्य पश्चिमी एशियाई देशों से अनुबन्ध किए हैं। इससे सीमेंट उद्योग को ३४ करोड़ रुपए का विदेशी विनिमय प्राप्त होगा। वस्तुतः सीमेंट के निर्यात से इस उद्योग के इतिहास में एक नया अध्याय प्रारम्भ होगा। १९५४ व १९६८ के बीच सीमेंट उद्योग की क्षमता ४४.५ लाख टन से बढ़कर १.४५ करोड़ टन तथा उत्पादन ४४ लाख टन से बढ़कर १.२७ करोड़ टन हो गया।<sup>२</sup>

सीमेंट के मूल्यों तथा वितरण पर १९६५ के अन्त तक राज्य का नियन्त्रण था। केवल अधिकृत विक्रेता ही नियन्त्रित मूल्य पर सीमेंट बेच सकते थे। परन्तु आर्थिक नियोजन के दौरान राजकीय तथा निजी दोनों क्षेत्रों में निर्माण कार्य बहुत बड़े पैमाने पर हुए और फनस्वरूप सीमेंट की काला बाजारी काफी होती थी। काफी समय तक सीमेंट कारखानों के व्यवस्थापकों की ओर से कन्ट्रोल की समाप्ति की माँग के प्रति सरकार का रवैया उपेक्षपूर्ण रहा, परन्तु १९६६ के प्रारम्भ से ही सीमेंट के वितरण पर चल रहे सरकारी नियन्त्रण हटा दिया गया। परन्तु इससे समस्या हल नहीं हो सकी, तथा १९६८ में पुनः सीमेंट के वितरण का कार्य राज्य द्वारा स्थापित सीमेंट निगम द्वारा ले लिया गया। इसके साथ ही केन्द्रीय एवं राज्य सरकारों को अनुबन्धित मूल्य पर सीमेंट की पूर्ति करने के आदेश कारखानों को दिए गए। सेप सीमेंट राज्य द्वारा स्वीकृत मूल्य पर खुले बाजारों में बेचने की छूट दी गई। १९६६ में १९६८ तक सीमेंट का वितरण इस प्रकार हुआ :<sup>३</sup>

### सीमेंट की पूर्ति

	(लाख टनो में)		
	१९६६	१९६७	१९६८
(अ) अनुबन्धित मूल्य पर			
(१) केन्द्रीय सरकार	३०.०	२५.१	१२.२
(२) राज्य सरकारें	१६.२	१३.७	५.९
योग	४६.२	३८.८	१८.१
(आ) अन्य उपभोक्ताओं की	६२.५	७१.९	३७.९
कुल योग	१०८.७	११०.७	५६.७

१९६८-६९ में सीमेंट का उत्पादन १.२५ करोड़ टन था जिसे १९७३-७४ तक १.८ करोड़ टन तक बढ़ाए जाने की आशा है।

१ Commerce Annual, 1968

२ Cement Industry Exports & Growth (Economics Times 16-12-1968)

३ Op cit.

## चतुर्थ पंचवर्षीय योजना काल में सीमेन्ट उद्योग का विकास

चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में विकास सम्बन्धी कार्यक्रमों के हेतु सीमेन्ट की मांग में पर्याप्त वृद्धि होने की सम्भावनाएँ हैं। अतएव बढ़ती हुई मांग को ध्यान में रखकर सीमेन्ट का उत्पादन मध्य १८० लाख टन निर्धारित किया गया है। यहाँ नहीं, सीमेन्ट उद्योग के विकास के लिए चतुर्थ योजना में १९ करोड़ ६० की मशीनों के निर्माण की व्यवस्था की गयी है।

**सीमेन्ट उद्योग की समस्याएँ :**

यह एक अत्यन्त सन्तोष की बात है कि १९६४ तथा १९६८ के बीच सीमेन्ट का उत्पादन १ हजार टन से बढ़कर १ १/५ करोड़ टन हो गया। द्वितीय महायुद्ध से लेकर अब तक की प्रगति भी काफी तीव्र रही है। इस तीव्र गति का मुख्य कारण सीमेन्ट उद्योग का संगठित होना है।

(१) चूने के पत्थर की कमी—परन्तु इसके बावजूद पिछले कुछ वर्षों से भारतीय सीमेन्ट उद्योग कुछ समस्याओं से प्रभावित हो रहा है जिनका शुरुन्त निराकरण होना चाहिए। इस उद्योग के समक्ष पहली समस्या चूने के पत्थर की अपर्याप्त पूर्ति है। यद्यपि इस्पात के स्लैग से भी सीमेन्ट बनाया जा सकता है पर उससे उच्च कोटि का सीमेन्ट नहीं बनता।

(२) मूल्य तथा लागत में सन्तुलन का प्रभाव—उद्योग की द्वितीय समस्या मूल्य तथा लागतों में सन्तुलन बनाए रखने की है। श्री डालमिया का कथन है कि सरकार मूल्यों को कृत्रिम रूप से दबाए रखती है जिससे लागतें बढ़ते रहने की स्थिति में मिली के लाभ घटते चले जाते हैं। कर चुकाने से पूर्व का लाभ १९६६-६७ में १९ करोड़ रुपए था, परन्तु १९६७-६८ में यह घट कर १६ करोड़ रुपए रह गया।<sup>१</sup>

(३) कार्यशील पूँजी का प्रभाव—सीमेन्ट उद्योग की तीसरी समस्या कार्यशील पूँजी प्राप्त करने की है। रिजर्व बैंक के एक अध्ययन में बताया गया कि १९६५-६६ में लाभार्थ आदि के भुगतान के बाद २ १/२ करोड़ रुपया सीमेन्ट फैक्टोरियों के पास रहा जबकि उन्हें उस वर्ष ८ करोड़ रुपए निविद्योग करने पड़े। इस प्रकार आवश्यकता का २०% भी उद्योग अपने साधनों से नहीं जुटा सका।

(४) बढ़ती हुई मांग की पूर्ति—सीमेन्ट उद्योग की अन्तिम समस्या मांग के अनुरूप उत्पादन बढ़ाने की है। यह उल्लेखनीय है कि भारतीय सीमेन्ट उद्योग की इतनी प्रगति के बावजूद सीमेन्ट का उपभोग प्रति व्यक्ति यहाँ बहुत कम है। १९६६ में भारत में प्रति व्यक्ति उपभोग केवल २२ किलोग्राम था जबकि अन्य देशों में यह मात्रा इस प्रकार रही थी :

सीमेन्ट का उपभोग (किलोग्राम में)

स्विट्जरलैंड ७१५, आस्ट्रिया ५९३, पश्चिमी जर्मनी ५६३, बैल्जियम ४६३, फ्रांस ४५७, इटली ४२६, कनाडा ४००, जापान ३६५, समुक्त राज्य अमरीका ३४२, डलैंड ३०५ तथा भारत २२।

जीवन स्तर में सुधार के माध्यम्य भारत में भी पक्के मकानों का निर्माण बढ़ेगा। इसके अतिरिक्त सड़कों व बौरों के निर्माण हेतु भी सीमेन्ट की अधिकाधिक जरूरत होगी। अतः जरूरत इस बात की है कि सीमेन्ट उद्योग की समस्याओं के प्रति सहानुभूतिपूर्ण दृष्टिकोण शुरुन्त अपनाया जाय। यह एक सन्तोष की बात है कि भारत सरकार ने अगले वर्ष से सीमेन्ट पर नियंत्रण न रखने का निर्णय किया है।

## (६) कागज उद्योग

कागज की खपत किसी भी देश के निवासियों में प्रचलित शिक्षा का मापदण्ड प्रस्तुत करती है। प्राचीन काल में भले ही भारत सस्कृति तथा साहित्य के क्षेत्र में विश्व का गुरु रहा

1. See Economic Times, 19th November, 1968.

हो और तालपत्रियों, भोजपत्रों एव हाथ से बने हुए कागज का पर्याप्त मात्रा में उपयोग किया जाता रहा हो, परन्तु १८-१९ वीं शताब्दी में हाथ से बने हुए कागज का भी बड़े पैमाने पर उत्पादन अथवा खपत होने का कोई सकैत भारतीय अर्थव्यवस्था के इतिहास में नहीं मिलता। हाथ से कागज बनाने का कार्य आज तक भी गाँवों में प्रचलित है लेकिन जिस मात्रा में तथा जिस सीमा तक प्रति व्यक्ति कागज का उपयोग भारत में होता है, वह यहाँ व्याप्त अशिक्षा का ही परिचायक है।

लेकिन १९वीं शताब्दी के अन्तिम वर्षों में शिक्षा का प्रसार होने के कारण तथा राजकीय कार्यों के लिए कागज की माँग बढ़ी। कागज के निर्माण के लिए आवश्यक वस्तु सवाई घास अथवा बॉम होते हैं, जो पर्याप्त मात्रा में उत्तरी-पूर्वी भारत में उपलब्ध भी हैं। इसलिए १९ वीं शताब्दी की सारी मिलें उत्तरी-पूर्वी भारत में ही स्थापित की गईं। १८७० में हुगली पर बँटी मिल्स की स्थापना हुई और १८९२ में टोटागढ़ पेपर मिल्स प्रारम्भ की गई जबकि १८९२-९४ कंकीनारा इम्पीरियल पेपर मिल्स भी स्थापना की गई। टोटागढ़ तथा इम्पीरियल कागज मिलों की गणना आज भी देश की उत्कृष्टतम कागज मिलों में की जाती है। प्रथम महायुद्ध के पूर्व तक तीन-चार कागज मिलों की और स्थापना की गई।

प्रथम महायुद्ध-काल में कुछ समय तक कागज-उद्योग का काफी तेजी से विकास किया गया, लेकिन युद्ध समाप्त होने पर कागज उद्योग पर संकट छाने लगा। फलस्वरूप १९२२ में प्रथम राजकोपीय आयोग ने सवाई घास के उपयोग तथा विदेशी लुग्दी के आयात को नियंत्रित करने तथा वाँस का उपयोग बढ़ाने का सुझाव दिया।

१९४२ में प्रशुल्क मण्डल के सुझावों को मानते हुए सरकार ने विदेशी कागज के आयात पर पाँच वर्ष के लिए एक आना प्रति पीड का संरक्षण-कर लगा दिया। यह नीति ३१ मार्च, १९३२ तक चली। प्रशुल्क मण्डल की सिफारिश मानकर १९३२ में राज्य पुनर्वाँस के बने हुए कागज के निर्माण को प्रोत्साहन देने के लिए विदेशी कागज के आयात पर ४५ ६० प्रति टन का कर लगा दिया।<sup>१</sup> यह संरक्षण १९४७ तक चलता रहा। द्वितीय महायुद्ध के पूर्व तक भी भारत अपनी कागज की आवश्यकता का आधे से अधिक विदेशी आयात से पूरा करता था। उनमें कोटि का लिखने व छपाई का कागज तथा अखबारों कागज अधिकांशतः बाहर से मंगाया जाता था।

विभाजन के समय भारत में १६ कागज मिलें रही जिनमें से चार पश्चिमी बंगाल व ३ बम्बई में थीं। परन्तु पश्चिमी बंगाल से कुछ कागज के उत्पादन का ५% प्राप्त होता था। वस्तुतः १९३७ व १९४६ के बीच कागज का उत्पादन ५४ हजार टन में बढ़कर १ लाख टन हो गया था। इस द्रुत विकास का प्रमुख कारण संरक्षण ही था।

### आर्थिक नियोजन एवं कागज उद्योग<sup>२</sup>

आर्थिक नियोजन के प्रारम्भ में भारत में १७ कागज मिलें थीं तथा कुल उत्पादन क्षमता १ ३६ लाख टन थी। दो पंचवर्षीय योजनाओं को अवधि में कागज मिलों की संख्या २८ तथा इनकी उत्पादन क्षमता ४-१० लाख टन तक बढ़ गई। १९५१-५२ में ३३ हजार टन कागज का आयात होता था। आयात में १९५५-५६ तक वृद्धि हुई और इसकी मात्रा इस समय तक ५० हजार टन तक बढ़ गया। परन्तु इसके बाद आयात घटने लगे तथा १९६०-६१ तक कागज का आयात २३ हजार टन रह गया। परन्तु अखबारों कागज १९५१-५२ तथा १९६०-६१ के बीच ५० हजार टन से बढ़कर ७५<sup>३</sup> हजार टन हो गया। इस समय अखबारों कागज का उत्पादन भारत में २३ हजार टन था तथा कुल जर्मरत का ३०% हम इससे पूरा कर लेते थे।

गन्ता बनाने वाली इकाइयाँ १९५६ में २५ थीं तथा इनकी कुल क्षमता ५९,४०० टन थी। गन्ता-मिलों की संख्या १९६९ तक २६ तथा इनकी क्षमता ७७,४०० टन के लगभग हो गई।

1. यह कर कागज की विशिष्ट श्रेणियों पर ही लगाया गया था।
2. Based mainly on article 'Paper Industry in India' by P. Kash Chandra : Industrial India October, 1967

तृतीय पंचवर्षीय योजना काल में भी कागज के उत्पादन का वृद्धि क्रम जारी रहा। परन्तु १९६५-६६ तक कागज उद्योग की क्षमता का लक्ष्य (८३३ लाख टन) तक नहीं बढ़ सका। इस समय कुल क्षमता लगभग ६८ लाख टन ही थी। वास्तविक उत्पादन का लक्ष्य १९६५-६६ तक ७११ लाख टन तक बढ़ाने का था, परन्तु यह भी ७५ लाख टन तक ही बढ़ सका। १९६०-६१ तथा १९६५-६६ के बीच अख्तवारी कागज की कुल क्षमता ३० हजार टन से बढ़कर १५ लाख टन तथा वास्तविक उत्पादन २३ हजार टन से बढ़कर १२८ लाख टन करने का लक्ष्य था। परन्तु जहाँ क्षमता में कोई वृद्धि नहीं हो सकी १९६५-६६ तक में वास्तविक उत्पादन ३० हजार टन तक बढ़ सका। इस प्रकार तृतीय योजना काल में कागज उद्योग ने कोई उल्लेखनीय प्रगति नहीं की।

फरवरी १९६७ में भारत में ५७ कागज मिलें काय कर रही थी जिनमें से २५ तो बहुत छोटी थी तथा इनमें प्रत्येक की कागज उत्पादन क्षमता ३ हजार टन से कम थी।

सबसे उल्लेखनीय बात जो आर्थिक नियोजन के पिछले वर्षों में हुई वह यह थी कि सरकार ने कागज उद्योग के विकास में स्वयं सक्रिय योगदान दिया। १९६२ में कुल २८ मिलों में से ७ सरकारी क्षेत्र में थी तथा १९६१-६२ में कुल कागज के उत्पादन का ५०% इनसे प्राप्त हुआ।

चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में कागज उद्योग का विकास देश में कागज की निरन्तर बढ़ती हुई मांग को ध्यान में रखते हुए चतुर्थ योजनाकाल में कागज उद्योग के विकास पर जोर दिया गया है। इस उद्देश्य की पूर्ति के हेतु चतुर्थ योजनाकाल में ६६० हजार टन कागज व कागज बोर्ड (Paper and Paper Board) के उत्पादन का लक्ष्य निर्धारित किया गया है। यही कागज उद्योग के विकास के लिए मशीनों की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए चतुर्थ योजनाकाल में १३५ करोड़ रुपये की कागज की मशीनरी के निर्यात का लक्ष्य निश्चित किया गया है।

#### कागज उद्योग की समस्याएँ

(१) कच्चे माल की कमी—कागज उद्योग का भावी विकास केवल मात्र जिस शर्तक पर निर्भर है वह है कच्चे माल की कमी। बांस तथा सवाई घास की देश में उपलब्ध मात्रा बढ़ती हुई मांग को पूरा करने में समर्थ नहीं है। आवश्यकता इस बात की है कि शीघ्र बढ़ने वाले टिम्बर की श्रेणियों जैसे एल्केनीफस वॉटन और व्लगन आदि को उगाकर उनकी लुग्दी तयार की जाय। कागज बनाने के लिए गन्ने का बगेज (रस निकालने के बाद शेष छिन्नका) बांस के बदले श्रेष्ठ प्रतिस्थापन दे सकता है। परन्तु बगेज की पूर्ति में वृद्धि तभी सम्भव होगी जबकि शक्कर मिलों को उचित मूल्य पर कायला या ईंधन मिल जाय क्योंकि बगेज का उपयोग जलाने में होता है। इस दिशा में भारत सरकार कागज तथा लुग्दी विकास निगम की स्थापना करने का विचार कर रही है जो कागज उद्योग के लिए कच्चे माल की समस्या का हल ढूँढेगा।

(२) रासायनिक पदार्थों की कमी—कागज उद्योग के समक्ष दूसरी समस्या है रासायनिक पदार्थों की प्राप्ति करने की। सोडियम सल्फेट तथा अल्यूमिनिया फॉरिंक की कीमतें जिस तेजी से बढ़ रही हैं वह इस उद्योग के लिए निश्चय ही चुनौती है। १९६०-६१ व १९६६ के बीच सोडियम सल्फेट की कीमत ३००) रुपये प्रति टन से बढ़कर ७५०) रुपये प्रति टन तथा लुनिया फॉरिंक का प्रति टन मूल्य १००) रुपये से ४००) रुपये हो गया। गन्धक की कमी के कारण मांग के अनुसार देश में इनका उत्पादन नहीं बढ़ पाता।

(३) भारी पूँजीगत व्यय—भारत में नई कागज मिलें लगाने की लागत सम्भवतः विश्व में सर्वाधिक है। प्रतिदिन १०० टन कागज बनाने वाले प्लांट की लागत भारत में १८ से २० करोड़ रुपये आती है। भारत में निर्मित मशीनें भी महँगी पड़ती हैं। स्थायी पूँजी की ऊँची लागत के अलावा कच्चे माल की ऊँची कीमतें इन्हें चुकानी पड़ती हैं। यही कारण है कि कागज मिलों का लाभ ३ में ३५% (पूँजीगत) है जबकि उद्योगों का औसत लाभ ८% है। इनके अतिरिक्त छोटी इकाइयों की समस्या भी इस उद्योग के समक्ष एक चुनौती है।

(४) विशिष्ट श्रेणियों के कागज का आयात—यह ठीक है कि सामान्य उपयोग के कागज का उत्पादन आज हम आवश्यकतानुसार कर रहे हैं परन्तु फिर भी लगभग १७-१८ प्रकार की विशिष्ट श्रेणियों का हमें विदेशों से विशेष रूप से स्विडन से आयात करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त भारत में आज भी प्रति व्यक्ति कागज का उपयोग अन्य देशों की अपेक्षा बहुत कम है।<sup>1</sup> इस तथ्य की निम्न आंकड़ों द्वारा पुष्टि होती है।

कागज का उपयोग—(१९६६-पौड में) सं० रा० अमरीका ५३०, इंग्लैंड २६५, पश्चिमी जर्मनी २२४, जापान १७६, मोवियत रूस ४६, संयुक्त अरब गणराज्य १७, श्रीलंका ८, भारत ३, विश्व का औसत ६९।

भारत में कागज का इतना कम उपयोग यहाँ विद्यमान व्यापक निरक्षरता का ही प्रतीक है।

### ७. रसायन उद्योग

आधुनिक उद्योगों के लिए रासायनिक पदार्थों की पर्याप्त पूर्ति एक आधारभूत आवश्यकता है। न केवल बड़े व छोटे उद्योगों के लिए अपितु कृषि के लिए भी रासायनिक पदार्थों की आवश्यकता होती है। इनमें सभी प्रकार के अम्ल, क्षार तथा रासायनिक उर्वरकों को सम्मिलित किया जाता है। वस्तुतः रासायनिक पदार्थों की माँग औद्योगीकरण की सीमा पर निर्भर करती है। चूँकि भारत स्वतंत्रता प्राप्ति के पूर्व तक औद्योगिक दृष्टि से काफी पिछड़ा हुआ था, इन पदार्थों की माँग बहुत कम थी। इसके अलावा रासायनिक-पदार्थों की माँग बहुत कम थी। इसके अलावा रासायनिक-पदार्थों के लिए जिन तत्वों की आवश्यकता है उनकी पर्याप्त उपलब्धि भी हमारे देश में उस समय नहीं थी। तकनीकी अभाव तथा शक्ति की कमी के कारण भी रासायनिक पदार्थों का उत्पादन पर्याप्त नहीं हो सका था। फिर भी १९४६ तक कार्बोसिक सोडा, मैग्नेशियम क्लोराइड, हाइड्रक्विनोन, स्टीयरिक एसिड, टिटैनियम डाई ऑक्साइड और कुछ अन्य पदार्थों का देश में उत्पादन प्रारम्भ हो गया था। इसके लिए १९३१ में इस उद्योग को दिया गया विवेचनात्मक संरक्षण काफी सहायक सिद्ध हुआ।

१९४६ व १९४९ के बीच रासायनिक पदार्थों का उत्पादन काफी तेजी से बढ़ा। सुपर फॉस्फेट्स का उत्पादन १० गुने से अधिक हो गया। कार्बोसिक सोडा का उत्पादन २२५ गुना व सोडाएश, तरल क्लोरीन, रासायनिक खाद आदि के उत्पादन की वृद्धि ५०% तक थी।

आर्थिक नियोजन के अन्तर्गत भी रासायनिक उद्योग के विकास के क्रम को जारी रखा गया है। उर्वरकों के अलावा अन्य रासायनिक पदार्थों का उत्पादन बढ़ाने के लिए केन्द्रीय सरकार ने भारी रसायन विकास परिषद की स्थापना १९५३ में की।

१९५०-६५ की अवधि में कुल मिलाकर रासायनिक पदार्थों के उत्पादन की वृद्धि दर (वार्षिक) १७ से १८% रही है, जबकि कुल औद्योगिक उत्पादन की वृद्धि दर इस अवधि में ७ से ८% की दर से हुई। १५ वर्ष की इस अवधि में रसायन उद्योग की प्रगति निम्न तालिका से स्पष्ट हो जाती है<sup>2</sup>

#### भारत का रसायन उद्योग

	१९५०	१९६५
उत्पादक पूँजी (करोड़ रुपए)	३०	३८२
रोजगार (हजार श्रमिक)	३७७	१२७५
कुल उत्पादन (मूल्य करोड़ रुपए)	३७०	४१७०
शुद्ध उत्पादन ,,	१४४	११४०

1. See Commerce Annual number, 1968.

2. Chemical Industry article by D. M. Trivedi—Economic Times, December 31, 1968.



तीन पंचवर्षीय योजनाओं में प्रमुख रासायनिक पदार्थों का उत्पादन इस प्रकार बढ़ा

	१९५०-५१	१९६५-६६ (हजार टन)
कॉस्टिक सोडा	१२	२१८
सोडा एश	४५	३३१
सल्फरिक एसिड	१०१	६६४
नत्रजन उवरक	९	२३३
फॉस्फेटिक उर्वरक	९	१११

बढ़ा जाता है कि भारतीय रसायन उद्योग का हमारे वृहत् स्तर के उद्योगों में चौथा स्थान है। १९५३-६३ के बीच तो रासायनिक पदार्थों का उत्पादन ११% की दर से बढ़ा जबकि कनाडा में यह वृद्धि ६६%, ब्रिटेन में ६२% व सं० राज्य अमरीका में ७७% रही थी।

परन्तु पिछले कुछ वर्षों से रसायन उद्योग के समक्ष कुछ समस्याओं का उदय हुआ है। सबसे ज्वलंत समस्या कच्चे माल की पूर्ति में सम्बन्धित है। द्वितीय व तृतीय योजनाओं की अवधि में रासायनिक पदार्थों में सम्बद्ध अनेक लाइसेंस दिए गए जबकि इनकी सम्पूर्ण क्षमता का उपयोग करने हेतु पर्याप्त कच्चा माल देश में उपलब्ध नहीं है। १९६७-६८ में विभिन्न प्रकार के प्लाटों में ४६ से ८२% तक क्षमता ही काम में लाई जा सकी। ब्रोमाइड की उत्पादन क्षमता का केवल ८% ही प्रयुक्त किया जा सका।<sup>1</sup>

रसायन उद्योग की दूसरी समस्या गिरत हुए लाभांश की है। कच्चे माल की कमी के कारण काले बाजार में ऊंची कीमता पर कच्चा माल खरीदा जाता है। साथ ही सरकार भी उत्पादन करों के रूप में अपना अंश लेने का प्रयास करती है। फलस्वरूप उत्पादन लागत बढ़ जाती है।

१९६६-६७ में विक्री की राशि का १६४% लाभ के रूप में रसायन उद्योग को प्राप्त हुआ था परन्तु १९६७-६८ में यह अनुपात घटकर १३% रह गया।

१९६८-६९ का अनुमानित उत्पादन व १९७३-७४ का प्रस्तावित लक्ष्य विभिन्न रासायनिक पदार्थों के लिए इस प्रकार है।<sup>2</sup>

	१९६८-६९	१९७३-७४
नत्रजन उवरक (लाख टन)	५५	३००
फॉस्फेट	२२	१५०
कॉस्टिक माडा	३१	५०
सोडा एश	३६	५५
सल्फरिक एसिड	१०२	३५०

इस प्रकार विभिन्न रासायनिक पदार्थों के उत्पादन में कई गुनी वृद्धि करने का लक्ष्य है। परन्तु इसके लिए रसायन उद्योग को २००० करोड़ रुपये का विनियोग करना होगा।

### ८ इञ्जीनियरिंग उद्योग<sup>3</sup>

इञ्जीनियरिंग उद्योग में हम यंत्रों के निर्माण को सम्मिलित करते हैं। ये यंत्र उत्पादक अथवा उपभोक्ताओं दोनों के काम आ सकते हैं। उदाहरण के लिए कपड़ा जूट, कागज, शक्कर सीमेंट एवं आटा व दाल मिलों की मशीनों का उत्पादन इञ्जीनियरिंग उद्योग का ही विशिष्ट अंग है। दूसरी ओर साइकिलें व मोटो की मशीनों आदि का उत्पादन भी इसी के अन्तर्गत है।

- 1 See (i) Capacity utilization in Indian Industries Commerce Annual Number 1968  
(ii) Economic Times, February 24, 1969
- 2 Yojana April 20, 1969
- 3 Commerce Annual Number 1968 and Economic Times March 14 1969

आर्थिक नियोजन की अवधि में इन्जीनियरिंग उद्योगों ने सर्वाधिक प्रगति की है।

१९५८ तक भी कुल मिलाकर मशीनों, मशीन टूलो तथा विविध इन्जीनियरिंग वस्तुओं का उत्पादन मूल्य केवल २० करोड़ रुपए था। लेकिन १९६८ में भारतीय इन्जीनियरिंग उद्योग ने २,००० करोड़ रुपए के मूल्य की वस्तुओं का उत्पादन किया। १९५१ में कुल औद्योगिक उत्पादन में इनका अनुपात १०% से भी कम था परन्तु १९६६-६७ तक यह अनुपात ४०% तक बढ़ गया। यह भी उल्लेखनीय है कि १९६६-६७ तक कुल औद्योगिक पूँजी में इन्जीनियरिंग उद्योगों की पूँजी का अनुपात ४२% तक पहुँच गया था। भारी यंत्रों के निर्माण हेतु राची में हेवी इलेक्ट्रिकल्स, मशीन टूलो के लिए बगलौर व रोपड़ (पंजाब) तथा छोटे यंत्रों के लिए कोटा में सार्वजनिक क्षेत्र में कारखाने स्थापित किए गए हैं। कुल मिलाकर इस उद्योग में लगभग ७,००० करोड़ रुपए की पूँजी लगी हुई है जिसमें से लगभग आधी निजी क्षेत्र में है।

१९५१ तथा १९६७ के बीच औद्योगिक उत्पादन (सभी क्षेत्रों का) की वृद्धि दर (चक्रवृद्धि) ६.५% रही जबकि इन्जीनियरिंग उद्योगों का उत्पादन १२-३% प्रतिवर्ष की दर से बढ़ा। विशेष रूप से इस अवधि में विद्युत एवं परिवहन यंत्रों का उत्पादन बढ़ा है। अनुमानतः १९५१ व १९६७ के बीच इनका उत्पादन ११ गुने से अधिक हो गया।

यह भी उल्लेखनीय है कि किन्हीं-किन्हीं क्षेत्रों में तो भारतीय इन्जीनियरिंग उद्योग ने चमत्कारिक प्रगति की है। निम्न तालिका स्पष्ट करती है कि मशीन निर्माण, मशीन टूल व उप-भोग्य वस्तुओं का उत्पादन १९५०-५१ से १९६६-६७ तक किस हद में बढ़ा।

	१९५०-५१	१९६०-६१	१९६६-६७
शक्कर-मिल यंत्र (मूल्य लाख रुपए)—		४२०	९३६
सीमेन्ट मिल यंत्र ( ,, ) —		६०	६२४
विद्युत ट्रांसफॉर्मर्स (००० kv.) १७८		१३९२	३७५०
रेलों के एंजिन (सख्या) ७		२७२	३२०
मशीन टूल (मूल्य लाख रुपए) ३०		७००	२९००
साइकिलें (हजार में) ९९		१०७०	१६८०
सीने की मशीनें ( ,, ) ३३		३०३	४८०

इस प्रकार भारतीय इन्जीनियरिंग उद्योग ने पिछले १३ दशक में काफी प्रगति की। निर्यात के दृष्टिकोण से यदि विचार करें तो हमें ज्ञात होगा कि १९५०-५१ में इन्जीनियरिंग वस्तुओं का निर्यात नगण्य था लेकिन १९६०-६१ तक भारत से ६.७ करोड़ रुपए की इन्जीनियरिंग वस्तुएँ भेजी जाने लगी। उसके बाद भी प्रगति की रफ्तार काफी सतोपप्रद रही है। १९६७-६८ में भारत से ४२ करोड़ रुपए के मूल्य की ये वस्तुएँ निर्यात की गई थी और १९६८-६९ में अनुमानतः यह राशि ७० करोड़ रुपए तक पहुँच गई थी।

परन्तु १९६७ व १९६८ के बीच इन्जीनियरिंग उद्योग की अनेक शाखाएँ मन्दी से प्रभावित रही। १९६७ में ३२२१ इकाइयाँ अपनी क्षमता का पूरा उपयोग नहीं कर सकी। १९६८ में ऐसी इकाइयों की संख्या २६३५ थी। विशेषरूप से हिन्दुस्तान मशीन टूल की कार्यक्षमता का १९६८-६९ तक भी केवल ३०% उपयोग में लाया गया। माँग की कमी से उत्पन्न इस मन्दी के कारण ही साइकिलों व सीने की मशीनों का उत्पादन १९६७ व १९६८ के बीच क्रमशः १०% व २०% ही बढ़ सका जबकि इसके पूर्व इनकी वृद्धि काफी अधिक थी। अर्थसांस्थियों का अनुमान है कि द्वितीय व तृतीय योजनाओं में अनेक इकाइयों को अविवेकपूर्ण ढंग से बिना माँग व कच्चे माल की पूर्ति आदि वा सर्वांगीण दृष्टिकोण रखे हुए लाइसेंस दिए गए और इसी के फलस्वरूप इन दोनों में इन्जीनियरिंग उद्योग मन्दी से प्रभावित रहा। राष्ट्रीय व्यावहारिक आर्थिक शोष परिषद ने कुछ समय पूर्व बताया था कि इन्जीनियरिंग उद्योगों, विशेषकर निजी क्षेत्र की छोटी इकाइयों के समक्ष पूँजी का अभाव भी एक बड़ी समस्या है। राज्यों में स्थित वित्त निगम तथा कुछ राज्यों में पिछले कुछ वर्षों में स्थापित किए गए औद्योगिक विकास निगम इस अभाव को दूर करने में असमर्थ हैं क्योंकि उनके पास ही पूँजी की कमी है।

१९६८-६९ में भी सूती वस्त्र मिल यन्त्र, सीमेट मिल यन्त्र, शक्कर मिल यन्त्र आदि का उत्पादन इनकी उत्पादन क्षमता से ३५% से ५५% तक कम था।

### चतुर्थ पञ्चवर्षीय योजना में इजीनियरिंग उद्योग का विकास

चतुर्थ पञ्चवर्षीय योजना के अन्तर्गत औद्योगिक विकास के निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए यह आवश्यक है कि इजीनियरिंग उद्योग के विकास पर जोर दिया जाय। यही कारण है कि चतुर्थ योजना में इजीनियरिंग उद्योग के विकास पर विशेष जोर दिया गया है। चतुर्थ पञ्चवर्षीय योजना में इजीनियरिंग उद्योग के प्रस्ताविक निर्धारित लक्ष्य निम्नलिखित है।

मद का नाम	इकाई	१९६०-६१ में उत्पादन	तृतीय योजना में (१९६५-६६) के अन्त में उत्पादन	१९६८-६९ में अनुमानित उत्पादन	चतुर्थ योजना में (१९६९-७४) उत्पादन
१ सूती वस्त्र मशीनरी	करोड़ रु० में	१००	२१६	१७०	४५०
२ सीमेण्ट की मशीनरी	"	६	४९	९०	१९०
३ चीनी उद्योग की मशीनरी	"	४४	७७	१२०	२१०
४ कागज उद्योग की मशीनरी	"	—	१६	२४	१३५
५ साइकिलें	हजार में	१०७१	१५७४	१९००	३२००
६ कपड़ा सीने की मशीनें	,	३०३	४३०	४००	६००
७ बिजली के पसे	"	१०६	१३६	१५	३०
८ मोटर माइकिलें, ट्रक्टर आदि	,	१९४	४०७	७२०	२१०

## कुटीर एवं लघु-स्तरीय उद्योग (Cottage & Small Industries)

**प्रारम्भिक—कुटीर एवं लघु स्तरीय उद्योगों से आशय एवं परिभाषा :**

साधारणतया उद्योगों को दो श्रेणियों में विभक्त किया जाता है। प्रथम, बड़े उद्योग तथा द्वितीय, लघु उद्योग। बड़े उद्योगों में उन औद्योगिक इकाइयों को सम्मिलित किया जाता है, जिनके अन्तर्गत उत्पादन बहुत बड़े पैमाने पर होता है तथा पूँजी एवं शक्ति द्वारा संचालित यन्त्रों का व्यापक रूप में उपयोग होता है। इसके विपरीत लघु उद्योगों में उत्पादन का स्तर तो छोटा होता ही है, पूँजी एवं शक्ति का उपयोग भी अत्यन्त सीमित रहता है।

लेकिन भारत जैसे देश में, जहाँ दो-तिहाई में अधिक व्यक्ति छोटे पैमाने पर खेती करते हैं, एक और भी उद्योग महत्त्वपूर्ण रहा है और वह है कुटीर उद्योग। सदियों से भारतीय कृषक सहायक आय की प्राप्ति हेतु इन उद्योगों में संलग्न रहे हैं और आज भी कुटीर उद्योग देश के करोड़ों व्यक्तियों को सहायक आय प्रदान कर रहे हैं।

कुटीर उद्योगों की परिभाषा बेकाक में एशिया तथा सुदूर पूर्व के आर्थिक आयोग (ECAFE) ने इस प्रकार दी थी :

“कुटीर उद्योग वे उद्योग हैं जिनका एक ही परिवार के सदस्यों द्वारा पूर्णरूप से अथवा आंशिक रूप से संचालन किया जाता है।” इसी परिभाषा को भारत के द्वितीय राजकीय आयोग ने मान्यता प्रदान की है।<sup>1</sup>

यह आवश्यक नहीं है कि कुटीर उद्योग केवल गाँवों तक ही सीमित रहे तथा उनमें यन्त्रों का उपयोग विलुक्त नहीं हो, फिर भी साधारणतया कुटीर उद्योगों में यन्त्रों का उपयोग लोकप्रिय नहीं होता। प्रो० गाडगिल के मतानुसार अत्यन्त प्राचीन काल से ही कुटीर उद्योग भारतीय गाँवों के साथ-साथ नगरों में भी विद्यमान रहे हैं।<sup>2</sup> लघु उद्योग वे हैं जिनमें ७५ लाख रुपये से कम का मशीन व प्लान्ट आदि में बिनियोग है। यह परिभाषा १ मार्च, १९६७ से लागू है। यहाँ पर यह बताना जरूरी है कि कुछ समय पूर्व तक लघु उद्योगों को रोजगार के आधार पर परिभाषित किया जाता था।

1. Fiscal Commission (1949-50) Report, p. 99
2. D. R. Gadgil : Industrial Evolution in India.

लघु व कुटीर उद्योगों में अन्तर :

प्रायः लोग कुटीर व लघु उद्योगों को एक समान ही मानते हैं, किन्तु इन दोनों में भारी अन्तर है, जो कि निम्न प्रकार है

(i) कुटीर उद्योगों का संचालन एक ही परिवार के सदस्यों द्वारा किया जाता है। इसके विपरीत लघु उद्योगों के अन्तर्गत यह सम्भव है कि औद्योगिक सस्था के स्वामी स्वयं कार्य न करके श्रमिकों से काम लें। इस प्रकार लघु उद्योग में श्रम व पूँजी पृथक् हों सकते हैं।

(ii) पारिवारिक सस्थाएँ होने के कारण कुटीर उद्योगों में बाह्य पूँजी का उपयोग साधारणतया नहीं होता। लघु उद्योगों के लिए साम्प्रदायी या समुक्त कम्पनियों की स्थापना साधारणतया आवश्यक होती है।

(iii) कुटीर उद्योगों में यन्त्रों का उपयोग साधारणतया नहीं होता। यद्यपि जापान तथा स्विट्जरलैंड में पारिवारिक सस्थाएँ भी यन्त्रों का उपयोग करती हैं, परन्तु वे लघु उद्योगों की श्रेणी में हैं न कि कुटीर उद्योगों की श्रेणी में।

(iv) कुटीर उद्योग सहायक है तथा थोड़े समय के लिए भी प्रारम्भ किए जा सकते हैं। उदाहरण के लिए अतिरिक्त या अवकाश के समय कृषक के परिवार के सदस्य रस्सी बटने या कपड़ा बुनने का कार्य कर सकते हैं। इसके विपरीत लघु-उद्योगों में स्थायी रूप से तथा पूरे समय के लिए कार्य किया जाता है।

(v) कुटीर उद्योगों का बाजार स्थानीय तथा सीमित होता है, जबकि लघु उद्योगों का बाजार विस्तृत होता है (कुछ प्रसिद्ध वस्तुओं को छोड़कर जिनकी बिक्री दूर-दूर तक होती है)। हस्तकलाओं तथा खादी आदि का पिछले कुछ वर्षों से काफी निर्यात किया जाने लगा है तथापि गाँवा के कुटीर उद्योग केवल स्थानीय भाग को ही पूरा करते हैं। वस्तुतः व्यापार में शहरो में बने वाली कलात्मक वस्तुओं को हस्तकला तथा गाँवों में कुम्हार, चर्मकार लोहार व बढई आदि के काम को प्रामाण्य कहते हैं। इसी में खडसारी का निर्माण, चटाई व माचिस बनाना शहद सचय आदि कार्य भी शामिल हैं। दोनों को मिलाकर कुटीर उद्योगों की सजा दी जाती है।

### कुटीर उद्योग—एक गौरवपूर्ण ऐतिहासिक नीमासा

प्रायः ऐसा कहा जाता है कि भारत को प्रकृति ने ही एक कृषि प्रधान देश बनाया है तथा यहाँ औद्योगिकरण की गति पाश्चात्य देशों की अपेक्षा कम रही है। लेकिन वास्तविकता यह रही है कि एक कृषि प्रधान देश होने के बावजूद भारत अतीत काल में एक प्रतिष्ठित औद्योगिक देश भी रहा है। १९१८ में भारतीय औद्योगिक आयोग ने लिखा था।

‘जब यूरोप के उन देशों में, जो आज औद्योगिक विकास में अग्रणी हैं, असम्भव जातियाँ निबाम करती थीं, तब भारत अपने साम्रका के अपार वैभव तथा दारोगरा की श्रेष्ठ कला के लिए प्रसिद्ध था। सूती तथा रेशमी वस्त्रों जरी के वस्त्रों तथा कलात्मक वस्तुओं के लिए भारत १८वीं शताब्दी तक विश्व विख्यात राष्ट्र था। अमरीकी विद्वान् कॅन्वर्टन ने १९३९ में प्रकाशित अपनी पुस्तक में लिखा है।

“भारत के (कुटीर) उद्योग बुद्धिमान मस्तिष्क, विलक्षण योग्यता तथा अद्भुत प्रतिभा की उपज थे तथा १७वीं शताब्दी तक विश्व में इनका उदाहरण अद्वितीय रहा था ये उद्योग पश्चिम के उद्योगों से कहीं अधिक उन्नत स्थिति में थे।”

जिस समय यूरोप के देश पिछड़ी हुई अवस्था में थे तथा अमरीका के विषय में कोई ज्ञानता भी नहीं था। उस समय भारतीय कलात्मक वस्तुओं का विश्व के विभिन्न भागों में सम्मान किया जाता था। कहा जाता है कि १६वीं शताब्दी तक भी भारतीय कारीगर एक पौड रई से २५० मील नम्बा कपड़ा बुन लेते थे। विश्व विख्यात ढाका की मलमल भारत के ही श्रमिक हाथ

से बुनते थे। इस मलमल का एक थान अँगूठी में से निकाला जा सकता था और इसीलिए रोम में इसे मेजेटिका कहा जाता था। लोगजो, जो पाश्चात्य जगत् की प्राचीनतम संस्कृति का केन्द्र था, भारतीय वस्तुओं का प्रमुख ग्राहक था।

भारत के रेशमी तथा जरी के वस्त्रों, धातु के बर्तनों, गलीचों तथा चमड़े की वस्तुओं की विदेशों में १८वीं शताब्दी तक भी बहुत अधिक मांग थी। इनके अलावा पत्थर तथा लकड़ी पर खुदाई का काम, मीनाकारी एवं दस्त्रों को रँगने का काम भी यहाँ अत्यन्त निपुणतापूर्वक किया जाता था। लोहे की वस्तुएँ तथा रासायनिक पदार्थ भी पर्याप्त मात्रा में बनाए जाते थे एवं इनका निर्यात होता था।

### कुटीर उद्योगों का महत्त्व

वृहत्-स्तरीय उद्योगों के इस युग में भी भारतीय अर्थव्यवस्था कुटीर उद्योगों पर काफी निर्भर है। कुटीर उद्योगों का महत्त्व निम्न तथ्यों से स्पष्ट हो सकता है :

(१) रोजगार—प्रथम पंचवर्षीय योजना में इस बात को स्वीकार किया गया था कि ग्रामोद्योगों तथा लघु उद्योगों में रोजगार-क्षमता वृहत्-स्तर के उद्योगों की अपेक्षा अधिक है। १९३१ में कुटीर उद्योगों में लगभग ६१,४१,००० व्यक्ति संलग्न थे जबकि आज इन पर निर्भर लोगों की संख्या लगभग २० करोड़ है। यदि कुपि में विद्यमान वर्तमान भार को कम करके अतिरिक्त श्रमिकों को कुटीर उद्योगों में लगा दिया जाय तो बेकारी की समस्या काफी सीमा तक हल हो सकती है। भूमिहीन श्रमिकों तथा शिक्षित बेकारों के लिए कुटीर उद्योग आशा की किरण प्रस्तुत कर सकते हैं।

(२) कम पूँजी, काम अधिक—भारत में पूँजी का अभाव है जबकि यहाँ जनशक्ति का बाहुल्य है। ऐसी स्थिति में वृहत्-स्तर पर यन्त्रीकरण करना विवेकपूर्ण नहीं माना जा सकता। यदि देश का विकास केवल बड़े उद्योगों के आधार पर किया जाय तो उसके लिए बहुत अधिक पूँजी की आवश्यकता होगी। इसके विपरीत कुटीर उद्योगों के अन्तर्गत थोड़ी पूँजी का विनियोग करके अधिक काम किया जा सकता है तथा अधिक लोगों को रोजगार दिया जा सकता है। इस तथ्य को निम्न तालिका के आधार पर स्पष्ट किया जा सकता है।<sup>१</sup>

#### वस्त्र-उद्योग

	प्रति व्यक्ति विनियोजित पूँजी (रुपये)	प्रति व्यक्ति उत्पादन (रुपये)	पूँजी एवं उत्पादन का अनुपात	पूँजी की एक इकाई पर श्रमिकों की संख्या
आधुनिक बड़े उद्योग	१२००	६५०	१ १	१
शक्ति-चालित कर्घा (लघु उद्योग)	३००	२००	१ ५	४
स्वचालित कर्घा (कुटीर उद्योग)	९०	८०	१ १	१३
हाथकर्घा ( , )	३५	४५	०.८	३४

इस प्रकार कुटीर उद्योगों में कम पूँजी द्वारा अधिक उत्पादन किया जा सकता है और साथ ही कई गुना अधिक रोजगार दिया जा सकता है। आधुनिक ढंग से चलाने पर भी ग्रामोद्योगों में प्रति व्यक्ति पूँजी का विनियोग १५०० रुपए होगा जबकि लघु उद्योगों में यह औसत ५ से ८ हजार रुपए व बड़े उद्योगों में ८० से ९० हजार रुपए होगा।<sup>२</sup>

(३) गाँवों का सर्वांगीण विकास—सर्वोदयी नेता श्री जयप्रकाश नारायण का कथन है कि भारत के आर्थिक विकास के लिए यह आवश्यक है कि देश के ग्रामीण क्षेत्रों के चतुर्मुखी विकास

1. P. S. Loknathan : "Cottage Industries & the Plan—Article in Eastern Economist, July 23, 1943
2. Article by Fakruddin Ali Ahmed: "Problem & Policy on Village Industries" Kurukshetra October, 1968

को प्राथमिकता दी जाय। उनके मत में कृषि-उद्योगों पर आधारित आर्थिक विकास (Agricultural Industrial Base) ही भारत के लिए उपयुक्त है।

वास्तव में देश के कृषक वर्ष में आधे समय बेकार रहते हैं। यदि उन्हें तथा उनके परिवार के सदस्यों को अतिरिक्त समय के लिए कुटीर उद्योगों में लगा दिया जाय तो इसके दो लाभ हो सकते हैं प्रथम तो यह कि आवश्यक उपभोग्य वस्तुओं की पूर्ति मुलम हो जायगी और दूसरे, अतिरिक्त आय मिलने पर कृषकों की तिघनता कम की जा सकेगी।

(४) विकेंद्रित अर्थव्यवस्था—आज चीन तथा पाकिस्तान की संयुक्त शक्ति भारत के लिए एक बहुत बड़ा खतरा लेकर खड़ी हुई है। संकट के समय औद्योगिक नीति इस प्रकार की होनी चाहिए कि जिसमें आर्थिक समस्याओं का केन्द्रीकरण कुछ स्थानों पर न होकर वे छोटी-छोटी इकाइयों के रूप में समूचे देश में व्याप्त हो जायें। कुटीर उद्योगों एवं लघु उद्योगों के रूप में ही ये इकाइयाँ हो सकती हैं।

(५) सरल प्रणाली—भारत एक अल्प-विकसित देश है और इसलिए यहाँ पाश्चात्य देशों की भाँति नवीनतम प्राविधि उपलब्ध नहीं हो सकती। कुटीर उद्योगों के विकास के लिए विशिष्ट प्राविधि नहीं होने पर भी काम चल जाता है। अल्प समय में औद्योगिक प्राविधियों का प्रशिक्षण देना भी असम्भव है, जबकि कुटीर उद्योगों की सरल प्रणाली का प्रशिक्षण अति अल्प समय में दिया जा सकता है।

(६) आय एवं सम्पत्ति का न्यायपूर्ण वितरण—भारतीय पंचवर्षीय योजना का मुख्य उद्देश्य आय एवं सम्पत्ति का न्यायपूर्ण वितरण करना है। वृहत्-स्तरों पर उद्योगों का संचालन एवं स्वामित्व बड़े-बड़े पूँजीपतियों के हाथ में रहता है तथा बड़े पैमाने के सारे लाभ भी उन्हीं को प्राप्त होते हैं। कुटीर उद्योगों के विकास से निम्न वर्ग के लोगों को काम मिलता है तथा उनकी आय बढ़ने के कारण उनका जीवन-स्तर भी ऊँचा होता है।

(७) विदेशी विनिमय की प्राप्ति—यूरोप तथा अमरीका के देशों में हाल ही में हुई भारतीय कलात्मक वस्तुओं की प्रदर्शनी ने व्यापक रूप से विदेशी ग्राहकों का ध्यान आकर्षित किया है। इसके पूर्व भी हाथ की बनी हुई कलात्मक वस्तुएँ आकर्षण का केन्द्र बनी हुई थी। यदि वैज्ञानिक ढंग से कुटीर उद्योगों की बनी हुई वस्तुओं का विदेशों में प्रचार किया जाय तो पर्याप्त मात्रा में हमें विदेशी विनिमय प्राप्त हो सकता है। वास्तव में कुटीर उद्योग भारत की परम्परागत हस्तकलाओं की रक्षा करते हैं, जिनका विदेशों में आज भी सम्मान है। प्रतिवर्ष हम लगभग ६७ करोड़ गज हाथ का बना कपड़ा निर्यात करते हैं, जिससे देश को पर्याप्त विदेशी विनिमय प्राप्त होता है।

(८) व्यापार चक्रों के प्रभाव से मुक्त—आर्थर वर्नर ने अपनी पुस्तक "एन इकॉनामिक हिस्ट्री ऑफ़ दी ब्रिटिश आइल्स" में बताया है कि औद्योगिक क्रान्ति की सबसे बड़ी देन आर्थिक चक्र भी है। नियमित रूप में पूँजियों में वृद्धि तथा हास अथवा मन्दी व तेजी होने के कारण वृहत्-स्तर के उत्पादन के क्षमता माँग व पूर्ति में विषमता आ जाता है। लेकिन कुटीर उद्योगों के अन्तर्गत वस्तुओं का निर्माण माँग के आधार पर होता है अतएव मन्दी या तेजी की समस्या का उदय नहीं हो सकता।

(९) उपभोग्य वस्तुओं के अभाव को दूर कर सकते हैं—कपड़ा, फर्नीचर, जूते, बर्तन, व अनेक आवश्यक वस्तुओं की कीमतेँ पूर्ति कम होने के कारण बढ़ती जा रही हैं। कुटीर उद्योगों का विकास करके इन वस्तुओं के अभाव को दूर किया जा सकता है तथा बड़े हुए मूल्यों को सामान्य स्तर तक लाया जा सकता है।

(१०) औद्योगिक समस्याओं में कमी—कुटीर एवं छोटे उद्योगों को प्रोत्साहन देने से अनेक औद्योगिक समस्याओं का दमन किया जा सकता है। औद्योगिक संघर्ष, गन्दी बस्तियाँ, हड़ताली व अनेक दूसरी समस्याओं में छुटकारा मिल सकता है।

कम पूँजी लगाकर देश के लगता अकार लोगों को काम देकर राष्ट्रीय सुरक्षा तथा अन्य कार्यों की वस्तुएँ तैयार की जा सकती हैं।

## लघु उद्योग (Small Industries)

लघु उद्योग से आशय :

लघु उद्योग वे उद्योग हैं जिनका संचालन छोटे पैमाने पर यन्त्रों के माध्यम से होता है। द्वितीय राजकोपीय आयोग (१९४९-५०) के अनुसार लघु उद्योगों में पूँजी की प्रधानता दी जाती है तथा साधारणतया श्रमिकों से कार्य लिया जाता है। यद्यपि इस प्रकार की परिभाषाओं द्वारा लघु उद्योगों तथा कुटीर उद्योगों का अन्तर बताया जाता है।

डा० वी० के० आर० वी० राव का मत है कि लघु उद्योगों को तीन श्रेणियों में बाँटा जाना चाहिए :

(१) वे उद्योग जो बड़े उद्योगों के सहायक उद्योगों के रूप में हैं जैसे, रॉलर स्कन, मोटर कुशन आदि।

(२) वे उद्योग जो यन्त्रों की मरम्मत के लिए स्थापित किए गए हैं—मोटरो व बड़े यन्त्रों की मरम्मत के वर्कशाप।

(३) वे उद्योग जो वस्तुओं का निर्माण स्वयं करते हैं जैसे पीतल, ताँबे के बर्तन बनाना, लोहे के कारखाने, चाकू, ब्लैड व कैंची बनाना, रेडीमेड के वस्त्र, साबुन, साइकिलें सीने की मशीनें काँच के वर्तन, रेडियो घादि।

श्री पी० एन० धर तथा श्री लिडॉल ने लघु उद्योगों का परिचय दूसरे ढंग से दिया है। उनके कथनानुसार लघु उद्योग या लघु संस्थाएँ वे हैं जो शहरों में (सामान्यतः) आधुनिक ढंग पर स्थापित की गई हैं तथा जिनमें निम्न विशेषताएँ हैं।

(१) इनमें श्रमिकों की सहायता से कार्य किया जाता है।

(२) इनमें कच्चा माल दूर-दूर से प्राप्त किया जाता है। जैसे इस्पात तथा रासायनिक पदार्थ।

(३) इनकी वस्तुएँ दूर-दूर तक बिकने जाती हैं यहाँ तक कि कुछ का निर्यात भी किया जाता है, जैसे साइकिलें, सीने की मशीनें, रेडियो आदि।

वास्तव में लघु उद्योग वे उद्योग होते हैं जिनमें आधुनिक यान्त्रिक प्रणाली के आधार पर छोटे पैमाने पर वस्तुओं का उत्पादन किया जाता है। १ मार्च, १९६७ से उन उपक्रमों को लघु उद्योग की श्रेणी में सम्मिलित किया गया है जिनमें प्लान्ट, मशीन आदि में बিনিपेय ७.५ लाख रुपए से अधिक न हो।<sup>1</sup>

लघु उद्योगों का महत्व :

कुटीर उद्योगों का महत्व मुख्यतः कृषकों को सहायक आय प्रदान करने, तथा देश की परम्परागत कला को रक्षा करने की दृष्टि से बताया जाता है। इसके अलावा भी अनेक ऐसे तर्क ऊपर प्रस्तुत किए गए हैं जिनके आधार पर इन उद्योगों का महत्व स्पष्ट होता है। लघु उद्योगों के पक्ष में भी निम्न तर्क प्रस्तुत किए जा सकते हैं :<sup>2</sup>

(१) रोजगार का तर्क—धर एवं लिडॉल का अनुमान है कि १९५६ में छोटे कारखानों तथा मध्यम श्रेणी की फ़ैक्टरियों में लगभग २२ लाख व्यक्ति संलग्न थे। वास्तव में रोजगार के तर्क का अर्थ है कम पूँजी में अधिक व्यक्तियों को काम देना। लघु उद्योगों में पूँजी तथा धन का अनुपात १ : १ का है तथा बड़े उद्योगों की तुलना में पूँजी की एक इकाई पर कई गुने श्रमिकों को कार्य दिया जा सकता है।

1. P. N. Dhar and H. F. Lydall : The Role of small Enterprises in Indian Economic Development—Chapter I.

2. Ibid, p. 8



(२) विकेन्द्रीकरण का तर्क—उपरोक्त लेखक यह मानते हैं कि बड़े नगरों की भीड़-भाड़ तथा गन्दगी को दूर करने के लिए तथा देश के सभी भागों का औद्योगिक विकास करने के लिए विकेन्द्रीकरण करना आवश्यक है।

(३) सामाजिक तथा राजनैतिक दृष्टिकोण—घर व लिडॉन के मत में लघु उद्योगों में श्रमिक तथा स्वामी के बीच का अन्तर बहुत कम होता है और इससे शोषण की सम्भावना भी कम रहती है। यही नहीं वे यह भी मानते हैं कि स्वतन्त्र रूप से कार्य करने वाली छोटी औद्योगिक इकाइयाँ स्वस्थ प्रजातन्त्र की नींव डालती हैं।

(४) स्थापना में सुविधा—सामान्य बुद्धि वाले व्यक्ति भी लघु उद्योग प्रारम्भ करने का सहस्र कर सकते हैं क्योंकि इनमें जोखिम भी कम रहती है तथा विशिष्ट प्राविधि में पारंगत होना भी अनिवार्य नहीं है।

इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि लघु उद्योगों का महत्व भारतीय अर्थ-व्यवस्था में बहुत अधिक है विशेषरूप से इसलिए कि कम पूँजी द्वारा ही इन उद्योगों को प्रारम्भ किया जा सकता है।

### स्वतन्त्रता के पश्चात् कुटीर व लघु उद्योगों का विकास

काँग्रेस की महासमिति ने स्वतन्त्रता के पूर्व ही कुटीर तथा लघु उद्योगों के महत्व को स्वीकार कर लिया था। १९३४ में अ० भा० ग्रामोद्योग संस्था बनी, १९३५ में ग्राम-मेवक विद्यालय की स्थापना हुई, १९३७ में काँग्रेस के मन्त्रिमण्डल ने कुछ कार्यक्रम तैयार किए। आजादी के बाद जब प्रथम पंचवर्षीय योजना प्रारम्भ की गई तो केन्द्रीय सरकार ने इन उद्योगों के लिए ३३६ करोड़ रुपए व्यय किए। इसके अलावा राज्य सरकारों ने १०१ करोड़ रुपए इन उद्योगों के विकास हेतु व्यय किए।

१९५४ में भारत सरकार के निम्नलिखित पर फोर्ड फाउण्डेशन के विशेषज्ञों के एक दल ने भारत के लघु उद्योगों की स्थिति का अध्ययन करके एक विस्तृत योजना प्रस्तुत की। इस योजना-दल ने यह अनुभव किया कि भारत की छोटी औद्योगिक इकाइयाँ अभी संसाधन-समस्या में ही हैं तथा उत्पादन की परम्परागत विधियों तथा पूँजी के अभाव के कारण उनका समुचित विकास नहीं हो सका है। योजना-दल की मुख्य सिफारिशें इस प्रकार थीं—

(१) चार बहु-उद्देशीय प्रायोगिक संस्थाओं (Multipurpose Institute of Technology) की स्थापना की जाए जो निम्न कार्य करें

(अ) उत्पादन के तरीकों का अध्ययन (ब) व्यावहारिक शोध, (ग) पर्यटक उद्योगों का विस्तार तथा (द) चलती-फिरती प्रदर्शनियों व नवीन प्राविधियों के प्रचार की व्यवस्था।

(२) नए डिजाइन तैयार करने के लिए राष्ट्रीय डिजाइनशाला स्थापित करें, (३) व्यापारी बैंकों को लघु उद्योगों की सहायता के लिए प्रोत्साहित किया जाए, (४) विभिन्न उद्योगों से सम्बन्धित मंगलन बनाए जाएँ (५) स्वावलम्बी औद्योगिक सरकारी समितियों की स्थापना की जाए, (६) लघु उद्योगों के विकास हेतु केन्द्रीय लघु उद्योग निगम की स्थापना की जाए, (७) विदेशों में बिक्री बढ़ाने के लिए कदम उठाए जाएँ।

उपरोक्त सुझावों को दृष्टिगत रखते हुए भारत सरकार ने निम्नलिखित संस्थाओं की स्थापना की:

(१) राष्ट्रीय लघु उद्योग निगम

इस निगम की स्थापना फरवरी १९५५ में लघु उद्योगों को प्रोत्साहन देने के लिए की गई थी। निगम की पूँजी ५ लाख रुपए है तथा इसके मुख्य कार्य निम्नलिखित हैं:

(i) राजकीय विभागों में लघु उद्योगों में निर्मित वस्तुएँ खरीदने की व्यवस्था करना।

- (ii) आवश्यकता के अनुसार माल बनाने के लिए पूँजी व प्राविधिक सहायता प्रदान करना ।
- (iii) बड़े उद्योगों तथा छोटे उद्योगों में समन्वय स्थापित करना ।
- (iv) प्रदर्शनियों तथा बिक्री-केन्द्रों की व्यवस्था करके लघु उद्योगों की बिक्री की सुविधाएँ बढ़ाना ।
- (v) लघु उद्योगों के लिए आसान किश्तों (Hire Purchase) पर मशीनों की व्यवस्था करना ।
- (vi) ओखला व नौनी में दो औद्योगिक केन्द्रों की व्यवस्था तथा संचालन करना ।

## (२) लघु उद्योग सेवा संस्थाएँ :

इस प्रकार की चार संस्थाएँ दिल्ली, बम्बई, कलकत्ता एवं मद्रास में स्थापित की गईं । ये संस्थाएँ मशीनें खरीदने, बिक्री की व्यवस्था करने, कच्चा माल व पूँजी प्राप्त करने तथा प्रायोगिक सहायता करने में लघु-उद्योग निगम की महायता करती हैं । इसके लिए समय-समय पर विदेशी विशेषज्ञों को भी बुलाया जाता है ।

## (३) औद्योगिक विस्तार सेवा

१९६७-६८ तक १६ संस्थाएँ, ६ शाखा संस्थाएँ तथा ६३ विस्तार या प्रशिक्षण केन्द्र औद्योगिक विस्तार सेवा के अन्तर्गत स्थापित किए जा चुके थे । औद्योगिक विस्तार सेवा का उद्देश्य लघु उद्योगों में नई प्राविधिक के लिए प्रशिक्षण की व्यवस्था करना है ।

कुटीर एवं लघु-उद्योगों के विकास हेतु प्रथम पंचवर्षीय योजना काल में उपरोक्त संस्थाओं के अलावा निम्न संस्थाओं की स्थापना की गई :<sup>1</sup>

(१) अखिल भारतीय हाथकर्मा बोर्ड—इस बोर्ड का मुख्य कार्य हाथकर्मा उद्योगों का सहकारिता के आधार पर विकास करना है तथा साथ ही बिक्री की सुविधाएँ प्रदान करना है ।

(२) अ० मा० हस्तकला बोर्ड—नवम्बर १९५२ में हस्तकलाओं को प्रोत्साहन देने की दृष्टि से इस बोर्ड की स्थापना की गई ।

(३) अ० मा० खादी एवं ग्रामोद्योग बोर्ड—कुछ चुने हुए उद्योगों का सहकारी समितियों के माध्यम से विकास करने के लिए इस बोर्ड की स्थापना जनवरी १९५३ में की गई ।

(४) नारियल रेशा बोर्ड (The Coir Board)—इस बोर्ड की स्थापना जुलाई १९५२ में की गई । इस बोर्ड के अन्तर्गत केरल में अलेपे नामक स्थान पर नारियल-रेशों के उपयोगों पर शोधशाला भी खोली गई है । १९६५ में नारियल रेशा कानून में संशोधन करके इस बोर्ड को भी उत्पादन करने का अधिकार दे दिया गया है । बोर्ड देश व विदेश में नारियल-रेशों से बनी वस्तुओं का प्रचार करता है ।

(५) लघु उद्योग बोर्ड—इस बोर्ड को नवम्बर १९५४ में स्थापित किया गया । बोर्ड में केन्द्रीय सरकार तथा राज्य सरकारों के प्रतिनिधि सदस्य के रूप में भेजे जाते हैं ।

द्वितीय पंचवर्षीय योजना—द्वितीय योजना काल में कुटीर तथा लघु उद्योगों के विकास के लिए १९५६ में खादी तथा ग्रामोद्योग कमीशन की स्थापना की गई । इसके अलावा औद्योगिक वस्तियों, औद्योगिक सहकारी संगठनों के विकास पर भी पर्याप्त राजी व्यय की गई । १९५६ की औद्योगिक नीति में भी यह स्पष्टतः घोषित किया गया कि राज्य सरकारें समुक्त रूप से अथवा स्वतन्त्र रूप से कुटीर तथा लघु उद्योगों के विकास हेतु कार्य करेंगी । द्वितीय योजना-काल में कुल २६५ करोड़ रु० का विनियोग किया गया । इस राशि में से लगभग १७५ करोड़ रुपये राजकीय क्षेत्र में तथा शेष निजी क्षेत्र में खर्च हुए ।

द्वितीय योजना के प्रारम्भ होने से पहले भारत सरकार ने ग्रामीण तथा लघु उद्योग समिति (कर्वे-समिति) की नियुक्ति की। इस समिति ने तीन तथ्य समझ रखकर ग्रामीण तथा लघु उद्योगों की समस्याओं का अध्ययन किया :

(अ) जहां तक सम्भव हो प्रायोगिक बेकारी को बढ़ने से रोका जाए, (ब) विभिन्न ग्रामीण तथा लघु-उद्योगों में रोजगार बढ़ाया जाए (स) विकेंद्रित अथर्व्यवस्था के निर्माण हेतु आधार प्रस्तुत किया जाए।

कर्वे समिति ने सहकारी औद्योगिक संस्थाओं के विकास पर बहुत बल दिया। समिति ने यह भी सुझाव दिया कि राज्य वित्त निगम कुटीर तथा लघु उद्योगों को दीर्घ व मध्यकालीन ऋण दें। उन्होंने केन्द्रीय स्तर पर एक ग्रामीण व लघु उद्योग मन्त्रालय बनाने का सुझाव दिया जिसका कार्य इन उद्योगों के विकास को योजनाएँ बनाना हो।

कर्वे-समिति ने यह भी सुझाव दिया कि बड़े उद्योगों की तुलना में लघु तथा कुटीर उद्योगों के विकास हेतु बड़े उद्योगों में उत्पादन सीमा निश्चित कर दी जाए। समिति ने प्रगतिशील ग्रामीण अर्थव्यवस्था पर आधारित एक औद्योगिक पिरेमिड तैयार करने पर बल दिया जिसमें लघु इकाइयों की प्रधानता हो।

तृतीय पंचवर्षीय योजना—कुटीर व लघु-उद्योगों के विषय में भारत सरकार की नीति तृतीय योजना काल में काफी परिवर्धित हुई। १९५२ में फोर्ड फाउन्डेशन के विशेषज्ञों का दूसरा दल भारत आया। इसे अन्तर्राष्ट्रीय दीर्घकालीन नियोजन दल भी कहा जाता है। इस दल ने सुझाव दिया कि छोटी इकाइयों को कच्चे माल व मशीनों (आयातित) के वितरण में प्राथमिकता का आधार अपनाया जाय। दल ने यह भी सुझाव दिया कि छोटी इकाइयों के लिए कच्चे माल के आयात को यंत्रों के आयात से अधिक महत्वपूर्ण माना जाय ताकि वर्तमान क्षमता का उपयोग हो सके।

नियोजन दल ने छोटी इकाइयों के निर्यात में वृद्धि हेतु राज्य की सहायता की वाञ्छनीय बताया। दल ने प्राथमिक क्षेत्र में सुधार को जल्दी बताते हुए कहा कि इन दिशा में केन्द्रीय लघु-उद्योग मण्डल को व्यापक कार्यक्रम बनाने चाहिए।

इन्हीं सुझावों के आधार पर लघु उद्योगों के लिए तृतीय योजना के मध्य से नीति निर्धारित की गई। अब हम तीनों योजनाओं में कुटीर तथा लघु-उद्योगों के विकास की समीक्षा करेंगे।

### आर्थिक नियोजन एवं कुटीर तथा लघु उद्योग

प्रथम योजना काल में कुल मिलाकर कुटीर व लघु उद्योगों के विकास हेतु ४३ ७ करोड़ रुपए खर्च हुए। इनमें से ३४ करोड़ रुपए केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रदान किए गये थे। कुल राशि में लगभग आधी खादी के लिए तथा ३०% हाथकरघा के लिए व्यय की गई।

द्वितीय योजना काल में कर्वे-समिति की सिफारिशों के अनुसार कुटीर व लघु-उद्योगों के विकास को प्राथमिकता दी गई। कुल मिलाकर १८० करोड़ रुपए इस मद पर व्यय किए गये जबकि मौलिक प्रावधान २६० करोड़ रुपए था। कुल व्यय की गई राशि में से ८२ करोड़ रुपए (४५.५%) खादी पर ३० करोड़ रुपए हाथकरघा पर व ४४ करोड़ रुपए लघु-उद्योगों पर व्यय किए गये।

तृतीय योजना काल में भी द्वितीय योजना काल में निर्मित उस्ताह के वातावरण को बनाया रखा गया। विशेषकर लघु-उद्योगों के प्रशिक्षण तथा औद्योगिक बस्तियों के लिए तीसरी पंचवर्षीय योजना काल में विशेष रूप से प्रयास करना पड़ा। कुल मिलाकर कुटीर व लघु-उद्योगों पर २६४ करोड़ रुपए व्यय करने का प्रावधान था, परन्तु वित्तीय कठिनाइयों के कारण २२० करोड़ रुपए ही उपलब्ध हो सके। खादी व ग्रामीणों पर इसमें से ९० करोड़ रुपए, हाथकरघा व शक्तिकरघा पर २६ करोड़ रुपए तथा लघु उद्योगों पर ६३ करोड़ रुपए खर्च किए गए।

इस प्रकार तीन पंचवर्षीय योजनाओं में हाथकरघा खादी के विकास को सर्वाधिक महत्त्व

दिया गया। हाथकर्म व ग्रामोद्योगों के विकास को भी काफी महत्व दिया गया। इसी कारण १९६०-६५ के बीच इस क्षेत्र में कपड़े का उत्पादन २०० करोड़ रुपए से बढ़कर ३०५ करोड़ मीटर हो गया। कच्ची रेशम का उत्पादन १५ लाख किलोग्राम से बढ़ाकर २१.५ लाख किलोग्राम कर दिया गया। केवल तीसरी योजना की अवधि में ८० लाख से अधिक व्यक्तियों को आंशिक व ६.३ लाख व्यक्तियों को पूरे समय तक काम दिया गया। कुटीर उद्योग से सम्बद्ध निर्यात १९६०-६१ व १९६५-६६ के बीच २५ करोड़ रुपए से बढ़ाकर ५४ करोड़ रुपए कर दिए गए।

### तृतीय योजना के बाद तीन वर्षों में प्रगति

१९६६-६७, १९६७-६८ व १९६८-६९ की वार्षिक योजनाओं में कुटीर व लघु-उद्योगों पर क्रमशः ४५ करोड़ रुपए, ४४ करोड़ रुपए व ४१.४ करोड़ रुपए खर्च किए गए। फलस्वरूप हाथ कर्षों के वस्त्रों का उत्पादन १९६७-६८ व १९६८-६९ के बीच ३१९ करोड़ मीटर से बढ़कर ३३० करोड़ मीटर तथा रेशम का उत्पादन २.२ करोड़ किलोग्राम से बढ़कर २.४ करोड़ किलोग्राम हो गया। खादी, हस्तकलाओं एवं नारियल रेशे आदि से सम्बद्ध निर्यात १९६८-६९ तक ७० करोड़ रुपए तक बढ़ा लिए गए।

### चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में कुटीर एवं लघु उद्योगों का विकास (१९६६-७४)

चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में कुटीर एवं लघु-उद्योगों के विकास पर जोर देने का निर्णय किया गया है। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए चतुर्थ योजना में २९४.७१ करोड़ रुपए सार्वजनिक क्षेत्र में तथा ५०० करोड़ रुपए निजी क्षेत्र में कुटीर एवं लघु-उद्योगों के विकास पर व्यय किए जाने का आयोजन है। इस प्रकार कुल व्यय ७९४.७१ करोड़ रुपए होगा। प्रस्तुत योजना में वे समस्त सुविधाएँ जारी रखी जायेंगी जोकि अभी तक कुटीर एवं लघु-उद्योगों को प्रशिक्षण, विपणन, वित्त, किस्म मुधार, औद्योगिक बस्तुओं की व्यवस्था आदि के रूप में दी जा रही थी। उद्योगों को राज्य सहायता अधिनियमों के अधीन ऋण देने में अर्द्ध शहरी क्षेत्रों, देहाती एवं पिछड़े हुए इलाकों के उपग्रामों को, निर्यात करने वाले उपक्रमों, हस्तशिल्प कारीगरों, तकनीकी निपुणता रखने वाले व्यक्तियों और भौद्योगिक सहकारी समितियों को प्राथमिकता दी जायेगी। सार्वजनिक क्षेत्र में कुटीर एवं लघु-उद्योगों के विकास पर २९४.७१ करोड़ रुपए व्यय करने का आयोजन है। उसका विवरण निम्न तालिका द्वारा स्पष्ट है :

चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में कुटीर एवं लघु उद्योगों पर सार्वजनिक क्षेत्र में व्यय का व्यौरा :

(करोड़ रुपये में)

क्रम संख्या	उद्योग का नाम	द्वितीय योजना (१९६०-६१) में व्यय	द्वितीय योजना (१९६५-६६) में व्यय	१९६८-६९ में व्यय	चतुर्थ योजना (१९६६-७४) में प्रस्ताविक व्यय
१.	लघु उद्योग	४४४	८६.१२	५२.४६	१०१.७४
२.	औद्योगिक संस्थान (Industrial Estates)	११६	२२.१५	७.३५	१८.१५
३.	हस्तकरघा एवं शक्ति द्वारा संचालित उद्योग ....	३१७	२६.८९	१३.८३	४२.९८
४.	खादी एवं ग्रामीण उद्योग ....	८२४	८९.३३	५४.०३	९६.४३

५.	रेशम के कीड़े पालने का उद्योग ....	३१	८३९	३७५	११३७
६	नारियल जटा उद्योग ...	२०	४७९	१२१	४४२
७.	हस्तशिल्प उद्योग ..	४८	५३०	४८०	१४५२
८.	ग्रामीण उद्योग सम्बन्धी अन्य कार्यक्रम ..	—	४७९	६७०	५१०
योग		१८००	२४०७९	१४४१३	२९४७१

### कुटीर एवं लघु उद्योगों से सम्बद्ध कुछ महत्त्वपूर्ण सत्याएँ

(१) राष्ट्रीय लघु उद्योग निगम—जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है, लघु उद्योग निगम की स्थापना कुछ महत्त्वपूर्ण उद्देश्यों को लेकर की गई है। इस निगम ने स्थापना से लेकर तृतीय योजना की समाप्ति तक लगभग १०० करोड़ रुपए के मूल्य की वस्तुएँ (छोटे उद्योगों द्वारा निर्मित) राजकीय विभागों के लिए खरीदी।<sup>१</sup> इसके अतिरिक्त १९६५-६६ तक ६,००० औद्योगिक इकाइयों को २४ करोड़ रुपए के मूल्य की मशीनें आमान विस्तार पर दिलाई गईं। यह उल्लेखनीय है कि छोटे उद्योगों को दिलाई गई इन मशीनों में से ६०% आधुनिक है तथा विदेशों से प्राप्त की गई हैं। १९५५ से लेकर १९६७ तक इस निगम ने ७,६०० छोटी औद्योगिक इकाइयों की स्थापना में योग दिया जिनकी उत्पादन क्षमता लगभग १८० करोड़ रुपए की है।

(२) सहकारी औद्योगिक समितियाँ—कुटीर उद्योगों के क्षेत्र में, विशेष रूप से खादी व हाथकच्चा, ताड़-गुड़ नारियल रेशम व चर्मकारिता के क्षेत्र में पिछले १५ वर्षों में सहकारिता को अधिक प्रोत्साहन दिया गया है। १९५१ में कुल मिलाकर ७,१०५ औद्योगिक सहकारी समितियाँ देश भर में थीं जिनके सदस्यों की संख्या ८० हजार थी। लेकिन सरकार की सक्रिय एवं सहानुभूतिपूर्ण नीति के कारण जून १९६८ तक इन समितियों की संख्या ५७ हजार व सदस्यों की संख्या ३६५ लाख तक बढ़ गई। मार्च, १९६६ में सहकारी औद्योगिक समितियों द्वारा निर्मित वस्तुओं के निर्यात को प्रोत्साहन देने तथा थोक बिक्री की व्यवस्था हेतु एक राष्ट्रीय फंडेशन बनाया गया।

(३) ग्रामीण उद्योग नियोजन कमेटी—तृतीय योजना काल में (अप्रैल १९६२ में) केन्द्रीय सरकार ने विशिष्ट क्षेत्रों में ग्रामीण उद्योगों के विकास हेतु एकीकृत एवं व्यापक कार्यक्रम बनाने के लिए ग्रामीण उद्योग नियोजन कमेटी की स्थापना की। यह कमेटी चुने हुए बड़े-बड़े औद्योगिक नगरों के समीप के गाँवों में ग्रामीण उद्योगों के विकास हेतु कार्यक्रम बनाती है। इसका मुख्य उद्देश्य जहाँ ग्रामीण उद्योगों का विकास करना है, वहाँ इस बात का भी ध्यान रखा जाता है कि गाँवों से अतिरिक्त समय में काम करने वाला को भीड़ समीप के नहरों में न हो। ग्रामीण उद्योगों के लिए प्रशिक्षण, सामान्य सुविधा-केन्द्र (सामूहिक मरम्मत आदि) तथा अन्य उपकरणों की उपलब्धि हेतु यह कमेटी सरकार को सुझाव देती है। मार्च, १९६५ तक इस प्रकार के प्रोजेक्ट क्षेत्रों में १४५० नई उत्पादक इकाइयाँ स्थापित की जा चुकी थीं। जुलाई १९६८ में इस कमेटी ने सरकार को तृतीय योजनाकाल में गाँवों के उद्योगों के लिए २०० प्रोजेक्ट होने का सुझाव दिया। स्थानों के चुनाव में जरूरी सुविधाओं का मौजूद होना पहली शर्त मानी गई। कमेटी ने गाँवों में उद्योगों के होने पर जो हानि हो सकती है उसकी पूर्ति हेतु सरकार से विचार करने का आग्रह भी किया।

१. १९६०-६१ में यह राशि ६.५ करोड़ रुपए थी, परन्तु १९६७-६८ में राजकीय विभागों के लिए छोटी इकाइयों से की गई खरीद का मूल्य ३२ करोड़ रुपए तक बढ़ गया।

(४) औद्योगिक बस्तियाँ—औद्योगिक बस्तियों का निर्माण लघु इकाइयों को कारखानों के लिए उपयुक्त स्थान तथा सुविधाएँ प्रदान करने की दृष्टि से किया जाता है। इस प्रकार की बस्तियों में सामूहिक प्राथमिक तथा मरम्मत की सुविधाएँ तथा अन्य सेवाएँ भी प्रदान की जाती हैं। द्वितीय योजना में औद्योगिक बस्ती की परिभाषा इस प्रकार दी गई—

औद्योगिक बस्ती वह बृहत् इकाई है जिसका मुख्य उद्देश्य छोटी औद्योगिक इकाइयों को सामूहिक सुविधाओं, जैसे उत्तम स्थिति, विद्युत, जल, गैस, रेलवे स्टेशन की समीपता तथा चौकी-दारी का लाभ प्रदान करना है। ये बस्तियाँ तीन कार्य करती हैं :

(१) वर्तमान बड़े औद्योगिक केन्द्रों की भीड़-भाड़ को कम करना।

(२) बड़े औद्योगिक केन्द्रों के निकट सहायक उद्योगों के रूप में छोटी औद्योगिक इकाइयों का विकास करना, तथा

(३) उद्योगों के केन्द्रीयकरण को नियन्त्रित रखते हुए छोटे नगरों में औद्योगिक विकास करना तथा विकेन्द्रित अर्थव्यवस्था की परम्पराएँ निमित्त करना।

श्री एलेक्जेंडर ने औद्योगिक बस्तियों के मुख्य उद्देश्य ये बताए हैं :<sup>1</sup>

(अ) लघु उद्योगों के वित्त की व्यवस्था करना, (आ) उपयुक्त स्थिति में कारखाने का निर्माण करना तथा (इ) प्राविधिक व अन्य प्रकार की सहायता देना। उनके मत में औद्योगिक बस्तियों में प्रदान की जाने वाली सुविधाओं तथा औद्योगिक इकाइयों के परस्पर सहयोग के कारण इन इकाइयों में उत्पादन क्षमता अधिक होना स्वाभाविक है।

मार्च १९६८ तक देश के विभिन्न भागों में ३६० औद्योगिक बस्तियाँ कायम की जा चुकी थी जिनमें प्रतिवर्ष १२० करोड़ रुपये की वस्तुओं का उत्पादन प्रति वर्ष किया जा सकता था तथा लगभग ९० हजार व्यक्तियों को रोजगार दिया जा सकता था।

### कुटीर एवं लघु उद्योगों को वित्तीय तथा प्राविधिक सुविधाओं की व्यवस्था

छोटे उद्योगों के लिए उपरोक्त संस्थाओं के योगदान के अलावा कुछ अन्य सुविधाएँ भी दी जा रही हैं। इन सुविधाओं में वित्तीय तथा प्राविधिक सहायता मुख्य है :

(१) वित्तीय सुविधा—जुलाई १९६० से रिजर्व बैंक ने छोटे उद्योगों को वित्तीय सुविधाएँ देने की दृष्टि से एक गारण्टी स्कीम प्रारम्भ की। इसके माध्यम से व्यापारी बैंकों को छोटी इकाइयों को पूँजी प्रदान करने में आसानी हो जाती है। १९६०-६१ में गारण्टी स्कीम के अन्तर्गत व्यापारी बैंकों को केवल २ करोड़ रुपये की गारण्टी दी गई थी।

लेकिन १९६६-६७ में रिजर्व बैंक ने ५३ करोड़ रुपये की गारण्टी दी। जुलाई १९६० से नवम्बर १९६७ तक कुल मिलाकर इस स्कीम के अन्तर्गत ५६,४३६ गारण्टियों पर २२७ करोड़ रुपये के ऋण दिए गए। स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया की नीति भी इस दिशा में काफी उदार रही है। मार्च १९६१ के अन्त में स्टेट बैंक द्वारा छोटे उद्योगों के लिए प्रदत्त ऋण सोमा ९ करोड़ रुपये से भी कम थी, परन्तु ३१ दिसम्बर १९६८ तक यह राशि १०३ करोड़ रुपये तक बढ़ गई। स्टेट बैंक के वकाया ऋण इस सदर्भ में ५७ करोड़ रुपये के थे।<sup>2</sup> मार्च १९६६ के अन्त में सभी अनुसूचित बैंकों (स्टेट बैंक महित) के लघु उद्योगों में वकाया ऋण ९१ करोड़ रुपये के थे। राज्य वित्त निगमों की वकाया राशि सितम्बर, १९६७ में २५७ करोड़ रुपये थी। पिछले कुछ वर्षों में कुछ राज्य सरकारों ने लघु उद्योगों को वित्तीय सहायता देने हेतु लघु उद्योग विकास निगम भी स्थापित किए हैं। परन्तु इन निगमों की प्रगति सम्बन्धी रिपोर्ट अभी प्राप्त नहीं हो सकी है।

फरवरी, १९६६ से नागरिक सहकारी बैंकों को भी रिजर्व बैंक के प्रशिक्षित नियन्त्रण में

1. P. C. Alexander : Industrial Estates in India (1963). pp. 2-8

2. State Bank of India Review, February 1969

ले लिया गया है तथा इन्हे भी लघु उद्योगों के लिए उदारतापूर्वक वित्तीय सहायता देने हेतु आदेश दिए गए हैं।

इस समय कुल मिलाकर ४५४ संस्थाओं को (३५० केन्द्रीय सहकारी बैंकों, स्टेट बैंक व उनकी सहायक बैंकों, ५१ अन्य अनुसूचित बैंकों, ६ गैर अनुसूचित बैंकों, २१ राज्य सहकारी बैंकों तथा १८ राज्य वित्त नियमा का मित्ताकर) लघु उद्योगों के लिए वित्तीय सहायता का अधिकार दिया हुआ है।<sup>1</sup>

(२) प्राविधिक सहायता—छोटे उद्योगों को प्राविधिक सहायता के लिए औद्योगिक विस्तार सेवा के अन्तर्गत केन्द्रीय लघु उद्योग सगठन काफी योगदान दे रहा है। हम ऊपर यह बता चुके हैं कि किस प्रकार सेवा तैयार तथा विस्तार केन्द्रों के माध्यम से नवीन प्राविधिकों का प्रचार किया जा रहा है। इसके अलावा निम्न अन्य तरीका द्वारा भी प्राविधिक सहायता दी जा रही है

(१) विभिन्न राज्यों में उद्योग-विभागा द्वारा प्रत्येक विस्तार खण्ड में औद्योगिक विस्तार अधिकारियों की नियुक्ति

(२) अनेक औद्योगिक वस्तियां में समुक्त सुविधा वाले वर्कशॉप की स्थापना करके,

(३) जर्मनी, जापान व स० रा० अमरीका की सहायता से मोटोटाइप उत्पादन व प्रशिक्षण केन्द्र स्थापित किए गए हैं। इन्होंने अब तक ३,५०० व्यक्तियों को प्रशिक्षण दिया है।

(४) विभिन्न राज्यों में औद्योगिक प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना। तृतीय योजना की समाप्ति तक देश के लगभग ३५० औद्योगिक प्रशिक्षण केन्द्रों में ११७ लाख व्यक्तियों को प्रशिक्षण देने की व्यवस्था विद्यमान थी।

### कुटीर उद्योगों के विकास के लिए विशिष्ट कार्यक्रम

लघु उद्योगों की भांति कुटीर उद्योगों के विकास हेतु भी प्राविधिक एवं वित्तीय सहायता प्रदान की जाती है। अन्तर केवल यह है कि कुटीर उद्योगों के विकास में सहकारी संस्थाओं को माध्यम बनाया जाता है। कुटीर उद्योगों में सम्बद्ध प्रमुख कार्यक्रम इस प्रकार हैं

लघु उद्योगों की भांति कुटीर उद्योगों के विकास हेतु भी प्राविधिक एवं वित्तीय सहायता प्रदान की जाती है। अन्तर केवल यह है कि कुटीर उद्योगों के विकास में सहकारी संस्थाओं को माध्यम बनाया जाता है। कुटीर उद्योगों में सम्बद्ध प्रमुख कार्यक्रम इस प्रकार हैं

(१) प्रशिक्षण—जैसा कि ऊपर बताया गया है, कुटीर उद्योगों में खादी व हाथकरघा का प्रपञ्चकृत अधिक महत्त्व है। इन्हीं के विकास हेतु पञ्चवर्षीय योजनाओं में कुटीर व लघु उद्योगों के लिए निर्धारित राशि का तीन चौथाई खर्च किया गया है। खादी व ग्रामोद्योग कमीशन तथा हाथकरघा बोर्ड वस्तुओं की नई डिजाइनें तैयार करके इनके लिए श्रमिकों को प्रशिक्षण देते हैं। १९६० से मद्रास में हाथकरघा टेक्नॉलाजी के लिए एक डिप्लोमा कोर्स प्रारम्भ किया गया है। हाथकरघा के लिए पाँच डिजाइन सेंटर भी कायम किए गए हैं।

हस्तकलाओं के क्षेत्र में पांच क्षेत्रीय कार्यालय एवं चार डिजाइन केन्द्र स्थापित किए गए हैं। विभिन्न हस्तकलाओं के क्षेत्र में प्रशिक्षण देने हेतु ८ पाइलट केन्द्र कायम किए हैं जहाँ शोध के साथ साथ प्रशिक्षण एवं कलात्मक वस्तुओं का निर्माण भी किया जाता है।

(२) प्रदर्शन एवं प्रचार—हस्तकलाओं एवं खादी आदि के प्रचार हेतु देश व विदेश में प्रदर्शन कार्य स्थापित किए गए हैं जिनसे इनकी देश में विक्री तीव्र होती है। विदेशी विनिमय की भी पर्याप्त प्राप्ति होती है। इस समय दस मर में १९० प्रदर्शन व विक्री केन्द्र कार्य कर रहे हैं। इनके अलावा विश्व के प्रमुख नगरों में भी प्रदर्शन गृह (एपॉरिया) स्थापित किए गए हैं।

(३) शोध—हाथकरघा रेशम, नाइलॉन रेशम व हस्तकलाओं के मदर्भ में शोध हेतु अनेक शोध-केन्द्रों की स्थापना की गई है। रेशम के लिए केन्द्रीय रेशम-वृत्ति स्टेशन थ नगर, मंसूर, कूतूर

तथा बुरहामपुर में शोध-केन्द्र स्थापित किए गए हैं। उत्तर सिलक में शोध के लिए लाख (म० प्र०) एवं आसाम, बिहार, मंसूर व प० बंगाल के क्षेत्रीय संस्थान काफी महत्वपूर्ण योगदान दे रहे हैं। नारियल-रेखा के विभिन्न उपयोगों पर शोध हेतु केरल में कालाबूर तथा प० बंगाल में उदुवेरिया नामक स्थानों पर कार्य चल रहा है।

इसी प्रकार हस्तकलाओं व हाथकर्मों के लिए विभिन्न डिजाइन केन्द्रों में शोध की जाती है ताकि ये लोकप्रिय हों सकें एवं इनका मितव्ययितापूर्वक उपयोग किया जा सके।

**कुटीर उद्योगों की वर्तमान स्थिति**—जैसा कि अध्याय के प्रारम्भ में स्पष्ट किया जा चुका है, कुटीर उद्योगों में लगभग २ करोड़ व्यक्ति संलग्न हैं। इनमें से (१९६१ की जनगणना के अनुसार) लगभग ५० लाख केवल हाथकर्म उद्योग में लगे हुए हैं। ३७२ लाख हस्तकला इकाइयों में १० लाख व्यक्ति तथा ३ लाख व्यक्ति खादी व ग्रामोद्योगों में पूरे समय तक व २१ लाख व्यक्ति आंशिक रूप से संलग्न हैं।

खादी व हाथकर्मों के वस्त्रों के उत्पादन को सूती वस्त्र मिलों के उत्पादन को सीमाबद्ध करते हुए बढ़ाया गया, इसी कारण इस उद्योग ने काफी तेजी से विकास किया। १९६७-६८ में खादी व ग्रामोद्योगों से लगभग १०० करोड़ रुपये की वस्तुएं प्राप्त हुईं। हस्तकलाओं से प्राप्त वस्तुओं का मूल्य इस वर्ष लगभग ३०० करोड़ रुपये था।

### लघु उद्योगों की वर्तमान स्थिति<sup>१</sup>

भारत में इस समय लगभग १.४० से १.५० लाख छोटी इकाइयाँ (पंजीकृत) औद्योगिक क्षेत्र में कार्य कर रही हैं। यदि १० व्यक्तियों से कम वाले कारखानों की संख्या को सम्मिलित किया जाय तो यह संख्या लगभग २ लाख है। लघु उद्योगों द्वारा हमारी राष्ट्रीय आय का लगभग ५% भाग प्राप्त होता है। इनमें १० से अधिक श्रमिकों वाली इकाइयों में कुल मिलाकर ३० लाख व्यक्ति संलग्न हैं। जो औद्योगिक श्रमिकों का ३५% अनुपात है। स्वतन्त्रता के पश्चात् लघु उद्योगों ने चतुर्मुखी प्रगति की है। आज उपभोक्ता वस्तुओं से लेकर पूर्णगत वस्तुओं का भी इनमें पर्याप्त उत्पादन किया जा रहा है। विशेष रूप से रेफ्रिजरेटर, सिलाई की मशीनों, साइकिलों, छोटे-छोटे यंत्रों, घाँस तथा अन्य बहुत सी वस्तुओं का न केवल भारत में उत्पादन किया जा रहा है अपितु इनका हम निर्यात भी करने लगे हैं।

परन्तु भारत में लघु उद्योग आज भी अन्य देशों की अपेक्षा काफी पीछे है। जापान, न्यूजीलैंड व अर्जेंटीना में कुल औद्योगिक श्रमिकों में से ६०% से अधिक छोटी इकाइयों में संलग्न हैं परन्तु औद्योगिक उत्पादन का ३५ से ४०% तक इस क्षेत्र से प्राप्त होता है। भारत में रोजगार का अनुपात यही होने पर भी उत्पादन का अनुपात कुल औद्योगिक उत्पादन के २५% से भी कम है।

पिछले दो-तीन वर्षों से लघु उद्योगों की प्रगति में अनेक समस्याएँ आ रही हैं और यदि इनका शीघ्र निवारण नहीं किया गया तो इन उद्योगों पर गम्भीर संकट आने की आशंका है। ये समस्याएँ इस प्रकार हैं<sup>२</sup>

### लघु उद्योगों की समस्याएँ एवं सुझाव

#### (I) लघु उद्योगों की समस्याएँ

(१) विकास की धीमी गति—यद्यपि १९६० में प्रकाशित लघु उद्योगों पर जापानी विशेषज्ञों के दल ने भारत सरकार की वर्तमान नीति पर सतोप व्यक्त किया था और स्वतन्त्रता के पश्चात् वास्तव में कुटीर तथा लघु उद्योगों का विकास हुआ भी है, तथापि जिस गति में इनका

1 N. L. Nanjappa : Commerce Annual 1964 & Yojana Ap il 29, 1969.

2 See Indian Finance October, 7 & November, 1967 and Bank of Baroda Review Sept. 29, 1967.



विकास होना चाहिए था उस गति से यह नहीं हो सका। उदाहरण के लिए १९५०-५१ में राष्ट्रीय आय का लगभग ८८ प्रतिशत लघु उद्योगों से प्राप्त होता था जबकि यह अनुपात १९६८-६९ में घटकर ५% रह जाने की आशंका है। इसका यह अर्थ हुआ कि लघु उद्योगों के विकास की गति अत्यन्त धीमी है।

(२) रोजगार के अवसरों के विकास का अभाव—यह कहा जाता है कि लघु कुटीर उद्योगों में रोजगार अधिक दिया जा सकता है। लेकिन यह देखकर आश्चर्य होता है कि तीन योजनाओं में केवल ९-१० लाख व्यक्तियों को कुटीर व लघु उद्योगों के अन्तर्गत पूर्ण रोजगार मिला। प्रश्न है, क्या यह प्रगति सतोपजनक है? जिस देश में ९० लाख व्यक्ति १९६०-६१ में बेकार थे तथा जहाँ १२ करोड़ और अधिक व्यक्तियों के तृतीय योजना काल में "रोजगार के डच्चुको की मेना" में प्रवेश का अनुमान था वहाँ कुटीर तथा लघु उद्योगों द्वारा सिर्फ १० लाख व्यक्तियों को काम दिया जा सके तो इनका रोजगार-प्रधान होने से देश को क्या लाभ? स्पष्ट है कि जिस रूप में इन उद्योगों पर पूँजी लगाई जा रही है उस दृष्टि से रोजगार की ओर ध्यान नहीं दिया जा रहा। घर तथा लिडॉल का कथन है कि लघु उद्योगों में रोजगार का स्थायित्व नहीं है तथा साथ ही राज्य की विकास नीति के प्रति कर्मियों के मालिकों का दृष्टिकोण मशय्यात्मक है।

(३) पूँजी का अभाव—लघु उद्योगों के लिए तो कुछ सीमा पूँजी की व्यवस्था राज्य द्वारा की जा रही है—परन्तु कुटीर उद्योगों के विकास हेतु पूँजी की व्यवस्था अत्यधिक अमरतोपद्रव है। न बैंकों से और न ही सहकारी समितियों में उन्हें पर्याप्त सतोप है।

(४) नवीन प्राविधियों के प्रति रुचि का अभाव—योजना आयोग ने इसके अलावा यह स्वयं स्वीकार किया है कि नवीन प्राविधियों के प्रति भारतीय शिल्पकारों का दृष्टिकोण सहानुभूतिपूर्ण नहीं है।

(५) कच्चे माल का अभाव—छोटे उद्योगों की स्थापना एवं विकास के लिए आवश्यक कच्चा माल अत्यन्त कठिनाई तथा विलम्ब के बाद प्राप्त हो पाता है। इन उद्योगों के विकास में राज्यों के उद्योग विभाग की वर्तमान नीति अवरोध उत्पन्न कर रही है।

(६) ऊँचा लागत व्यय—वास्तव में कुटीर उद्योगों द्वारा निर्मित कलात्मक वस्तुओं की बिक्री हेतु खादी तथा शामोद्योग सभों द्वारा मर्राहनीय प्रयास किए जा रहे हैं पर इन वस्तुओं की ऊँची उत्पादन-लागत तथा अन्यधिक ऊँची कीमतों ने इन्हें सामान्य जनता के उपयोग की वस्तुओं की अपेक्षा धनिक वर्ग की कोठियाँ तथा भव्य प्रामादों में बिनासिता-प्रदर्शन की वस्तुएँ बना दिया है।

(७) औद्योगिक बस्तियों के निर्माण की धीमी गति—लघु उद्योगों के लिए औद्योगिक बस्तियाँ वा निर्माण कार्य बहुत धीमा है। फिर अनेक बस्तियाँ में इकाइयों के विस्तार की भी गुंजाइश नहीं है। उद्योगपतियों को रोड प्राप्त होने से पूर्व काफी प्रतीक्षा करनी पड़ती है। फिर कुछ बस्तियों में परिवहन की समुचित व्यवस्था नहीं है।

## (II) कुछ महत्वपूर्ण सुझाव -

लघु तथा कुटीर उद्योगों के भावी विकास हेतु निम्न सुझाव प्रस्तुत किए जा सकते हैं

(१) कच्चे माल एवं पूँजी की सामयिक पूर्ति हेतु राज्य के उद्योग विभाग तथा विकास अधिकारी (क्रमशः लघु एवं कुटीर उद्योगों में लिए) उत्तरदायित्व ले, (२) कुटीर उद्योगों के विस्तार हेतु सहकारी समितियों को प्राथमिकता दी जाए तथा राज्य सरकार इनकी आवश्यकताओं को प्राथमिकता दे।

(३) उत्पादन-लागत में कमी करने के लिए दा सुझाव दिए जा सकते हैं (अ) जिन उद्योगों में कच्चा माल मितों से प्राप्त होता है उन पर से उत्पादन कर हटा दिया जाए। (आ) औद्योगिक इकाइयों के विवेकपूर्ण प्रयत्न की व्यवस्था की जाए।

(४) उपभोक्ता सहकारी भंडारा तथा कुटीर एवं लघु उद्योगों की इकाइयों में प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित किए जाएँ ताकि उचित मूल्य पर उपभोक्ता आवश्यक वस्तुओं को प्राप्त कर सकें। इससे इनकी लोचप्रियता में वृद्धि होगी तथा इनके विकास की गति बढ़ेगी।

(५) पूँजी की पूर्ति के लिए सहकारी बैंकों की स्थापना की जाए जो शिल्पकारों को अल्प तथा मध्यकालीन ऋण दे सकें ।

(६) शिक्षा का प्रसार करके नवीन प्राविधियों के लाभ शिल्पकारों को बताए जाएँ ।

(७) उपभोग्य वस्तुओं के उत्पादन में वृद्धि होने से रोजगार में भी वृद्धि होगी तथा मुद्रा-स्फीति का प्रभाव कम होगा जिससे सामान्य, विशेषकर ग्रामीण क्षेत्रों का जीवन स्तर ऊँचा उठेगा ।

(८) धर एवं लिडॉल ने सुझाव दिया है कि औद्योगिक बस्तियों को निर्बल, अपरिपक्व तथा शिशु इकाइयों के पोषण के केन्द्र-स्थलों में परिवर्तित किया जाना उपयुक्त होगा । वे यह भी मानते हैं कि राज्य की वित्तीय सहायता का अन्तिम उद्देश्य विभिन्न औद्योगिक (लघु तथा कुटीर) इकाइयों को स्वावलम्बी बनाना होना चाहिए तथा राज्य पर अत्यधिक निर्भरता की प्रवृत्ति को शनैः-शनैः समाप्त किया जाना चाहिए । कुटीर तथा लघु उद्योगों के लिए पर्याप्त विज्ञापन तथा प्रचार की व्यवस्था भी होनी चाहिए तभी इनकी बिक्री बढ़ सकेगी तथा इनके विकास की गति बढ़ सकेगी ।<sup>1</sup> उनके मत में कच्चे माल की पूर्ति पर नियन्त्रण या सीमा (Quotas) नहीं होनी चाहिए ।

(९) एलेक्जेंडर के मत में लघु उद्योगों, विशेषकर छोटी औद्योगिक बस्तियों में स्थित इकाइयों में कारीगरों को प्रारम्भ में सरल उपकरण दिए जाएँ तथा शनैः-शनैः आधुनिक यन्त्रों का प्रशिक्षण दिया जाए ।<sup>2</sup>

(१०) औद्योगिक बस्तियों तथा उनमें स्थित इकाइयों में तालमेल बैठाना भी आवश्यक है ।<sup>3</sup>

1. Dhar and Lydall, op. cit, p. 86-88

2. P. C. Alexander op. cit, p 48

3. Yojana, April 20, 1969

## औद्योगिक अर्थ-प्रबन्धन (Industrial Finance)

**प्रारम्भिक—अर्थ प्रबन्धन का अर्थ एवं महत्त्व**

आधुनिक युग में पूँजी वह धुरी है जिसके चारों ओर आर्थिक सत्ता घूमता है। किसी भी व्यापार एवं उद्योग को चाहे वह बड़े पैमाने पर हो अथवा छोटे पैमाने पर प्रारम्भ करने एवं उसके भावी विस्तार के लिए पर्याप्त पूँजी की आवश्यकता होती है। आधुनिक समय में देश की औद्योगिक उन्नति अथ प्रबन्धन पर ही निर्भर है। अर्थ प्रबन्धन की उचित व्यवस्था के अभाव में अनेक औद्योगिक विकास की योजनाएँ फायला व कागजों तक ही सीमित रहकर असफल हो जाती हैं। जिन प्रकार एक इंसान के चलाने के लिए कोयले अथवा बिजली की आवश्यकता होती है, उसी प्रकार प्रत्येक व्यापार एवं उद्योग को स्थापित करने तथा चलाने के लिए अर्थ प्रबन्धन की आवश्यकता होती है। अतएव अर्थ प्रबन्धन ही उद्योगों का सवस्व है। भारत की औद्योगिक उन्नति न होने का मुख्य कारण पर्याप्त अर्थ प्रबन्धन का ही अभाव होना है। विदेशी सरकार की इस ओर कोई विशेष रूचि नहीं थी क्योंकि इसमें उसका स्वाध्द्विपा हुआ था। अँग्रेज भारत को इङ्ग्लैण्ड के उद्योग के लिए केवल कच्चे माल के निर्यातक के रूप में ही देखना चाहते थे। परिणामस्वरूप, भारत उम्र समय इङ्ग्लैण्ड के निर्यात माल की खपत का मुख्य केन्द्र बना हुआ था। स्वतन्त्रता प्राप्त करने पर राष्ट्रीय सरकार ने पञ्चवर्षीय योजनाओं के द्वारा देश के औद्योगिक विकास पर जोर दिया। द्वितीय पञ्चवर्षीय योजना-काल में देश में कई बड़े बड़े उद्योगों की स्थापना की गई। आज जबकि हमारा देश नवतुल्य योजना के ढांचे को तैयार कर चुका है यह नितान्त आवश्यक हो जाता है कि औद्योगिक अर्थ प्रबन्धन की संपुञ्जित व्यवस्था की जाये ताकि औद्योगिक विकास की सभी योजनाओं को क्रियारमक रूप प्रदान किया जा सके। जैसे जैसे उत्पादन की इकाई में वृद्धि एवं जटिलता आती जा रही है वैसे-वैसे अर्थ प्रबन्धन का महत्त्व बढ़ता जा रहा है। भारत में पर्याप्त औद्योगिक अर्थ प्रबन्धन के अभाव में आज हम विश्व के किसी भी राष्ट्र में ऋण लेने के लिए तत्पर हैं।

**पूँजी प्राप्त करने के साधन**

(१) स्वामित्वधारी अथवा वैयक्तिक सत्थाओं (Proprietary Concerns) की दशा में—इन सत्थाओं में हमारा अभिप्राय एकाकी व्यापार संपुञ्जित परिवार व्यवसाय तथा साझेदारी में है। इनके व्यापार का आकार प्रायः छोटी मात्रा में होता है क्योंकि इनके आर्थिक साधन सावजनिक सत्थाओं (अर्थात् कम्पनी) के मुकाबले में सीमित होते हैं। स्वामित्वधारी सत्था को निम्न स्रोतों (Sources) के द्वारा कार्यशील पूँजी प्राप्त हो सकती है—(१) मित्रों तथा सम्बन्धियों से ऋण लेकर, (२) बैंक से ऋण लेकर, (३) इण्डिया द्वारा ऋण लेकर (४) जननिर्लेप

लेकर, (५) किसी पूँजी वाले नये सामेदार को लेकर, एवं (६) विशिष्ट संस्थाओं तथा सरकार से ऋण लेकर ।

(१) मित्रों तथा सम्बन्धियों से ऋण लेकर—यदि व्यवसाय के स्वामी स्वयं इतने पनाह्य नहीं होते कि व्यवसाय अथवा उद्योग की बढ़ती हुई पूँजी सम्बन्धी आवश्यकताओं को स्वयं पूरा कर सकें तो उन्हें अपने मित्रों तथा सम्बन्धियों से उधार धन लेना पड़ता है । यह धन निश्चित व्याज-दर पर तथा निश्चित अवधि के लिए लिया जा सकता है ।

(२) बैंकों से ऋण लेकर—आवश्यकता पड़ने पर व्यापारिक बैंकों से भी ऋण लिया जा सकता है । बहुधा व्यापारिक बैंक अस्थायी रूप से ऋण दिया करती हैं तथा ऋण देने से पूर्व ये ऋण लेने वाले की साख तथा प्रतिष्ठा आदि का भी विचार करती हैं । इन बैंकों में प्रायः ऐसे विभाग होते हैं जो बाजार की स्थिति तथा ग्राहकों की आर्थिक दशा एवं व्यवहार का पूरा ज्ञान रखते हैं । ये विभाग बहुधा ग्राहकों के स्थिति विवरण (State of Affairs) तथा अन्य लेखों का निरीक्षण करके और गुप्त रूप से अन्य स्रोतों द्वारा सूचनाएँ प्राप्त करके अपनी पूरी-पूरी जानकारी रखते हैं । अतः किसी भी व्यापारी अथवा उद्योगपति को ऋण देने से पूर्व बैंक इस विभाग को विस्तृत जानकारी प्राप्त करने का आदेश देते हैं । इसके पश्चात् ही यह निर्णय किया जाता है कि ऋण दिया जाय अथवा नहीं । यदि ऋण दिया जाना है तो उसकी मात्रा, अवधि व शर्तें क्या होनी चाहिए—यह सब उपरोक्त विभाग की रिपोर्ट पर ही निर्भर करता है । भारत में यह ऋण ग्राहक की जमानत या प्रतिभूति लेकर ही दिया जाता है ।

(३) हुण्डियों (Hundies) द्वारा—सबसे अधिक प्रचलित एवं प्रसिद्ध पद्धति जोकि भारत में व्यावसायिक अर्थ-पुति के लिए अपनाई जाती है वह हुण्डियों द्वारा धन लेना है । जनता से व्यापार के लिये धन लेने की यह अत्यन्त प्राचीन पद्धति है और विशेषकर यहाँ के निवासियों से ही ऋण लेने की यह बड़ी पुरानी रीति है । कुछ लेखकों की राय से “हुण्डी” शब्द फारसी का जान पड़ता है और इसका अर्थ “सग्रह करना” या “इकट्ठा करना” होता है । कुछ लेखक इस “हुण्डी” शब्द को हिन्दी या हिन्दू शब्द का अपभ्रंश रूप बतलाते हैं । कुछ भी हो, हिन्दू या हिन्दी का हुण्डी होना यथार्थ प्रतीत होता है, क्योंकि इस हुण्डी की प्रथा का प्रचलन भी अत्यन्त प्राचीन काल से पाया जाता है । इसके लिए एक पौराणिक कथा भी प्रचलित है कि प्राचीन काल में वस्तुपाल तेजपाल ने अहमदाबाद के नगर सेठ से १० करोड़ की एक हुण्डी भुनाई थी और उसी धन से आवु के पर्वत पर बिलवारा के मन्दिरों का निर्माण कराया था । इसी प्रकार लगभग २,५०० वर्ष पहले की एक और कहानी प्रचलित है कि श्रीकृष्ण के जीवन-काल में जूनागढ़ के नरसिंह मेहता ने द्वारिका के सेठ सामलशाह से एक हुण्डी भुनाई थी ।

इनके साथ ही यह ध्यान रखना चाहिये कि हुण्डी एक अन्तर्देशीय विनिमय-पत्र (Inland Bill of Exchange) नहीं है । हुण्डी का प्रमुख कार्य एक व्यापारी को धन प्राप्त करने के लिये समर्थ बनाना होता है । एक व्यापारी, जिसे धन की आवश्यकता होती है तो वह अपने अभिकर्ता (Agent) द्वारा स्वयं हुण्डी लेता है तथा उसमें दिये हुए व्यक्ति को निश्चित अवधि पर उस धन को देने के लिये बाध्य होता है । जिस व्यक्ति के लिये हुण्डी बनाई जाती है वह उधार लेने वाला होता है तथा उसमें लिखी हुई धनराशि का वह देनदार होता है और उसमें निश्चित की हुई अवधि तक ही वह धन-राशि का उपयोग कर सकता है । उस अवधि के बीतने पर उसे उस धन को निश्चित व्याज-महित लौटाना पड़ता है । इस प्रकार की हुण्डी “मुद्दी” या “मिती हुण्डी” कहलाती है ।

(४) जन-निक्षेप (Public Deposits) लेकर—यदि व्यापारी की साख है एवं लोगों को उसकी आर्थिक दशा पर पूरा-पूरा विश्वास हो तो लोग उसके पास अपनी धन-राशि जमा कर देते हैं । इस प्रकार व्यापारी को बिना किसी प्रकार का व्याज दिये हुए अथवा नाम-मात्र का व्याज देने पर पर्वान्त मात्रा में कार्यशील पूँजी प्राप्त हो जाती है । आवश्यकता पड़ने पर जमा करने वाला चाहे जब अपने धन को वापिस माँग सकता है । ऐसी दशा में उनको वह धन वापस करना ही पड़ता है, क्योंकि वापस न आने पर उसकी व्यापारिक साख समाप्त हो जाती है तथा लोगों का विश्वास समाप्त हो जाता है । इस प्रकार का जन-निक्षेप ग्रामों में, अहमदाबाद व बम्बई में अधिक मात्रा में मिलता है ।

(५) किसी पूँजी वाले नये साझेदार को लेकर—साझेदारी संस्था में जब अधिक पूँजी की आवश्यकता होती है तो उपरोक्त दी गई रीतियों का प्रयोग न करके व्यापार में किसी ऐसे नये साझेदार को सम्मिलित कर देते हैं जिसके पास पर्याप्त मात्रा में पूँजी हो। इस प्रकार व्यवसाय के लिये बिना व्याज के अतिरिक्त पूँजी मिल जाती है। साथ में प्रबन्ध-सम्बन्धी अन्य लाभ भी प्राप्त हो जाते हैं।

(६) विशिष्ट संस्थाओं व सरकार से ऋण लेकर—भारत को स्वतन्त्रता मिलने से पूर्व यहाँ ऋण देने वाली संस्थाओं का भारी अभाव था, किन्तु हमारी राष्ट्रीय सरकार ने ऐसी कई संस्थाओं की स्थापना की है जोकि उचित शर्तों पर व्यापार व उद्योग के विकास-कार्यक्रमों के लिए ऋण देने को तैयार है। इनका वणन अगले अध्याय में किया गया है। यही नहीं भारत तथा राज्य सरकारें भी इस दिशा में ऋण देने को तत्पर हैं।

## (II) कम्पनी या अवैयक्तिक संस्थाओं का अर्थ-प्रबन्धन

भारत में एक सयुक्त पूँजी वाली सार्वजनिक कम्पनी औद्योगिक अर्थ-प्रबन्धन की व्यवस्था निम्न साधनों द्वारा करती है—(I) स्थायी पूँजी—(१) अश-निर्गमन द्वारा (२) ऋण-पत्र निर्गमन द्वारा। (II) कार्यशील पूँजी—(१) व्यापारिक बैंकों से ऋण द्वारा। (२) सार्वजनिक निक्षेप द्वारा। (३) प्रबन्ध अधिकर्ता द्वारा। (४) देशी बैंकर्स द्वारा। (५) अर्जित आय के पुनर्विनियोग द्वारा। (६) हास-कोष (Depreciation Fund) द्वारा। (७) औद्योगिक वित्त निगम द्वारा। (८) अन्य विशिष्ट संस्थाओं द्वारा।

### (I) स्थायी पूँजी प्राप्त करने के साधन (Methods of Raising Fixed Capital)

#### (१) अश निर्गमन (Issue of Shares) :

उद्योगों के लिये पूँजी प्राप्त करने का सर्वोत्तम एवं सबसे सरल साधन अश-पत्रों का निर्गमन है। अश-पूँजी की मात्रा कम्पनी के पार्षद सीमानियम द्वारा विधायित की जाती है। इस पूँजी को प्राप्त करने के लिये विभिन्न प्रकार के विनियोक्तों को आकर्षित किया जाता है। इस उद्देश्य से कई प्रकार के अशों का निर्गमन किया जाता है। इस प्रकार विभिन्न प्रकार के अशों में विनियोक्तगण अपनी राशिके अनुसार धन का विनियोग करते हैं।

कम्पनी अधिनियम सन् १९५६ के अनुसार केवल दो प्रकार के अश (क) साधारण अश अथवा सामान्य अश (Ordinary Share or Equity) तथा (ख) पूर्वाधिकार अश का ही निर्गमन किया जा सकता है।

(क) साधारण अश (Ordinary Share of Equities)—साधारण अश ऐसे अशों को कहते हैं जिन पर लाभांश तथा समापन के समय पूँजी की वापसी पूर्वाधिकार अशों के बाद की जाती है। सही रूप में साधारण अशधारी ही कम्पनी के वास्तविक स्वामी होते हैं। कम्पनी की अश-पूँजी में साधारण अशों का सबसे अधिक महत्वपूर्ण स्थान होता है। अतएव यदि इनको औद्योगिक वित्त व्यवस्था की आधारशिला कहा जाय तो कोई अतिशयोक्ति न होगी।

(ख) पूर्वाधिकार अश अथवा अधिनियम अश (Preference Shares)—वे अश जिन पर अशधारियों को कुछ विशेष पूर्वाधिकार प्राप्त होते हैं, पूर्वाधिकार अश कहलाते हैं। पूर्वाधिकार अशधारियों को लाभांश का एक निश्चित भाग पाने का अधिकार होता है, अर्थात् लाभांश-वितरण के समय ऐसे अशधारी सबसे आगे होते हैं। इनको लाभांश देने के बाद ही अन्य प्रकार के अश-धारियों का नम्बर आता है। लाभांश का भुगतान वार्षिक अथवा अर्द्ध वार्षिक (Half-Yearly) किया जा सकता है। पूर्वाधिकारी अशों को अधिक आकर्षित एवं लोकप्रिय बनाने के लिए समय-समय पर विभिन्न प्रकार के अधिकार दिये जाते हैं।

#### (२) ऋण-पत्र निर्गमन (Issue of Debentures)

अशों के अतिरिक्त औद्योगिक पूँजी प्राप्त करने का दूसरा महत्वपूर्ण साधन ऋण-पत्रों (Debentures) तथा बन्धों (Bonds) का निर्गमन है। ऋण-पत्र रक्षित (Secured) व अरक्षित

(Unsecured) दोनों ही प्रकार के हो सकते हैं। अमेरिका में अरक्षित बन्धों को ही ऋण-पत्र कहते हैं, किन्तु भारत में इस प्रकार का कोई भेद नहीं किया जाता है। यहाँ बन्धों व ऋण-पत्रों का का प्रयोग एक ही अर्थ में किया जाता है। भारतीय अधिनियम सन् १९५६ ऋण-पत्रों को परिभाषित नहीं करता केवल इतना बताता है कि इसके अन्तर्गत ऋण-पत्र स्कन्ध (Debenture Stock) सम्मिलित होते हैं। ऋण-पत्र-कम्पनी द्वारा निर्गमित वह प्रलेख है, जिसके आधार पर लोगों से उस पर लिखित पूँजी प्राप्त की जा सकती है, अर्थात् यह ऋण-पत्र-ऋण-दाता (Lender) को उसके धन की प्राप्ति के प्रमाण में दिया जाता है। ऋण-पत्र धारक कम्पनी का ऋणदाता होता है और इस प्रकार उसके भुगतान का उत्तरदायित्व कम्पनी पर होता है। उस पर मूलधन (Principal) का भुगतान न होने तक किसी निश्चित सामयिक अवधि में निश्चित प्रतिशत ब्याज देने की प्रतिज्ञा होती है। यह ब्याज प्रायः अर्द्ध-वार्षिक (Half-Yearly) दिया जाता है।

## (II) कार्यशील पूँजी प्राप्त करने के साधन

### (Methods of Raising Working Capital)

#### (१) व्यापारिक बैंकों से ऋण (Loans from Commercial Banks) :

भारतीय उद्योगों के अर्थ-प्रवर्धन में व्यापारिक बैंकों ने प्रारम्भ से ही उदासीनता की नीति अपनाई है। वे केवल व्यापारिक कार्यों के लिए अल्पकालीन ऋण सुविधायें ही प्रदान करते हैं तथा दीर्घकालीन ऋण देना व्यापार की दृष्टि से अनुचित समझते हैं। श्री एस० के० बसु के शब्दों में, इस कथन की और पुष्टि हो जाती है। उनके अनुसार, “वैकिंग पद्धति का निर्माण युद्ध पूर्व अंग्रेजी आधार पर हुआ है जिसकी प्राचीन परम्परा उद्योगों से दूर रहने की रही है।” केन्द्रीय वैकिंग अनुसंधान समिति ने इस प्रश्न पर कि व्यापारिक बैंक औद्योगिक कम्पनियों को कितनी मदद देती है, अनुसन्धान किया और अपनी रिपोर्ट में बताया कि व्यापारिक बैंक उद्योगों को दीर्घकालीन ऋण पर्याप्त मात्रा में नहीं देती हैं। जब कभी वे ऋण देती हैं तो कम से कम ३०% अन्तर अपने पक्ष में रखती हैं।

#### (२) सार्वजनिक अथवा लोक निक्षेप (Public Deposits)

भारतीय कम्पनियों के अर्थ-प्रवर्धन के लिए सार्वजनिक निक्षेप स्वीकार करना हम देश के औद्योगिक विकास में एक वृद्धितीय घटना है। प्रारम्भ में बैंकों में जनता का अधिक विश्वास था जिसके कारण कम्पनियों को पर्याप्त मात्रा में सार्वजनिक निक्षेप प्राप्त हो जाते थे। बम्बई, अहमदाबाद तथा कुछ हद तक शोलापुर की सूती वस्त्र मिलों ने तथा बंगाल व असम के चाय बागों ने सार्वजनिक निक्षेप के द्वारा ही अपनी स्थायी पूँजी का संचय किया है, अर्थात् उन्होंने सीधे जन-साधारण से निर्धारित अवधि के लिए निश्चित ब्याज-दर पर निक्षेप स्वीकार किया है। सार्वजनिक निक्षेप छः महीने से लेकर बारह-पन्द्रह साल तक के लिए किये जाते रहे हैं। सार्वजनिक निक्षेप के द्वारा पूँजी संचय प्रणाली की कड़ी आलोचना की गई है और सन्देह नहीं, इस प्रणाली में अनेक त्रुटियाँ हैं, लेकिन इन सत्य से इन्कार नहीं किया जा सकता कि बम्बई व अहमदाबाद की सूती वस्त्र मिलों का अधिकतर विकास इसी प्रणाली के कारण हुआ है। अप्रतिष्ठित तालिका से अन्य वित्तीय स्रोतों की तुलना में सार्वजनिक निक्षेप भी महत्ता का ज्ञान हो जायेगा।

इस तालिका में दिये गये आँकड़ों से यह स्पष्ट हो जाता है कि उक्त अवधि में अहमदाबाद में सार्वजनिक निक्षेप पद्धति सबसे अधिक लोकप्रिय रही है। यह उल्लेखनीय है कि वर्तमान समय में भी यह निक्षेप वहाँ वित्त का महत्वपूर्ण स्रोत है, किन्तु भारत के अन्य औद्योगिक केन्द्रों में यह पद्धति प्रचलित नहीं है। इन सार्वजनिक निक्षेपों पर ब्याज की दर साधारणतः ४½% से लेकर ६½% तक भिन्न-भिन्न मिलों में रहती है। जिन कम्पनियों की साख अच्छी होती वे कम ब्याज पर भी निक्षेप में आकर्षित करने में सफल हो जाती हैं, किन्तु मन्दी के समय निक्षेप प्रायः कठिनाइयों से ही मिलते हैं।

## बैंकिंग जाँच समिति सन् १९३६ की रिपोर्ट के अनुसार

पूँजी का स्रोत	बम्बई		अहमदाबाद		शोलापुर	
	₹० लाखों में	कुल पूँजी का प्रतिशत	₹० लाखों में	कुल पूँजी का प्रतिशत	₹० लाखों में	कुल पूँजी का प्रतिशत
१ प्रबन्ध अभिकर्ता	७६४	५९७	३२९	३१७	२१	१५४
२ सार्वजनिक निक्षेप	१२७	१०२	५२९	५०९	१५	११०
३ बैंक	११९	९२	५८	५६	२५	१८४
४ ऋण-पत्र	१७०	१३५	—	—	४४	३२४
५ अन्य	८९	७४	१२३	११८	३१	२२८
कुल योग	१,२५१	१००	१,०६९	१००	१३६	१००

## (३) प्रबन्ध अभिकर्ताओं (Managing Agent) द्वारा ऋण

समुक्त पूँजी वाली कम्पनियों का प्रबन्ध एव उनके अर्थ-प्रबन्धन में प्रबन्ध अभिकर्ताओं का प्रारम्भ से ही अत्यन्त महत्वपूर्ण स्थान रहा है। फिस्कल कमीशन (Fiscal Commission 1949-50) के अनुसार 'औद्योगिकरण के प्रारम्भिक दिनों में जबकि न तो साहस और न पूँजी ही प्राप्त थी—प्रबन्ध-अभिकर्ताओं ने दोनों को ही प्रदान किया।' भारत में औद्योगिकरण की प्रारम्भिक अवस्था में इन्होंने नय-नये उद्योगों का प्रवर्तन एव निर्माण किया, उनका प्रबन्ध किया तथा निजी साधनों द्वारा उनका अर्थ-प्रबन्धन किया और कर भी रहे हैं। इतना ही नहीं, कहीं-कहीं अथवा एव ऋण-पत्रों का ४०% भाग तक इन्होंने स्वयं खरीदा अथवा अपने मित्रों तथा सम्बन्धियों से ऋण कराया। सार्वजनिक निक्षेप भी उन्हीं की निजी साहस के कारण प्राप्त होते हैं। कम्पनियों को बैंकों आदि से ऋण दिलाने में भी इनका अमूल्य सहयोग रहा है, क्योंकि उनकी व्यक्तिगत जमानत के बिना भारतीय बैंक ऋण नहीं देते। अपने असीम आर्थिक साधनों के कारण प्रबन्ध-अभिकर्ताओं ने अपने नियंत्रित उद्योगों को सदैव आर्थिक कठिनाइयों से सुरक्षा प्रदान की है। इनके सम्बन्ध में विस्तृत वर्णन अपने अध्यायों में किया गया है। यहाँ पर केवल यही कहना पर्याप्त होगा कि इन्होंने भारतीय कम्पनियों की प्रारम्भिक अवस्था में तथा आर्थिक कठिनाइयों के समय आर्थिक महायत्ना देकर उनकी जीवन-दान दिया है।

## (४) देशी बैंकर्स (Indigenous Bankers) से ऋण

यद्यपि देशी बैंकर्स का औद्योगिक अर्थ-प्रबन्धन में बहुत कम हाथ रहा है, किन्तु इन्होंने देश के आन्तरिक व्यापार को महत्वपूर्ण साहस सुविधायें प्रदान की हैं। ये तब कुछ वर्षों से अहमदाबाद व बम्बई की मूली मिलों, असम तथा बंगाल के चाय उद्योग में, तेल, चमड़े व चावल आदि की मिलों से साहस-सुविधायें प्रदान कर रहे हैं, किन्तु इनकी अत्यधिक व्याज-दर (जोकि १२% से २४% तक होती है) रुढ़िवादी नीति, सीमित आर्थिक साधन तथा व्यापारिक बैंकों की प्रतियोगिता के कारण धीरे-धीरे इनका लोप होता जा रहा है। इतना होते हुए भी देशी बैंकर उन उद्योगों के लिए अत्यन्त लाभदायक हैं जा अपनी साधारण जनता से प्राप्त नहीं कर सकते, जिनके यहाँ सार्वजनिक निक्षेप उपलब्ध नहीं हैं, जहाँ पर आधुनिक बैंकिंग का विकास नहीं हुआ है तथा जो जमानत के निधनों को कठोरता से पालन नहीं करते। यदि देखा जाय तो भारतवर्ष में देशी बैंकर ही एक मात्र ऐसी सस्था है जोकि व्यक्तिगत जमानत पर भी ऋण देने को तत्पर है। श्री भावा

गोपालदास के अनुसार, "कम्पनियाँ देशी बैंकर्स को ऊँची व्याज की दर देना इसलिए पसन्द करती थी, जिससे संयुक्त स्कन्ध बैंकों द्वारा की गई जाँच-पड़ताल, उनके नियमित ढङ्ग और अपेक्षाकृत अधिक जोखिम तथा बैंक के काउण्टर (Counter) तथा दरवाजे पर आरूढ़ सुसज्जित चौकीदार के दर्शन न करने पड़ें।" छोटे-छोटे उद्योगों में अब भी देशी बैंकर पर्याप्त मात्रा में आर्थिक सहायता देते हैं। सहकारी साख्त-समितियों की स्थापना से इनके व्यवसाय को भारी क्षति पहुँची है।

(५) अर्जित आय का पुनः विनियोग (Ploughing back of earned Profits) :

प्रत्येक प्रगतिशील उद्योग के भावी विकास के लिए पर्याप्त मात्रा में पूँजी चाहिए। यह वह पूँजी बाहरी लोगों से ली जाय तो उसमें अनेक कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। अतएव लाभ के एक हिस्से का पुनः विनियोग करना विस्तार और उन्नति की सर्वश्रेष्ठ विधि है। इस पद्धति के अनुसार कम्पनी अपनी सम्पूर्ण आय का वितरण लाभांश के रूप में न करती हुई उसका एक भाग बचाकर सचय-कोष में रख लेती है और इस संचित कोष का प्रयोग कम्पनी की भावी विकास की योजनाओं में करती है। कम्पनी के इस प्रकार के अर्थ-प्रबन्धन को 'अर्जित आय का पुनः विनियोग' अथवा 'आन्तरिक अर्थ-व्यवस्था' कहते हैं। यह पद्धति कम्पनी की आर्थिक दृढ़ता के लिए अधिक लाभकर है, क्योंकि ऋण से विकास योजनाओं की पूर्ति करने से कम्पनी पर व्याज के भुगतान का बोझ बढ़ता है और यदि इन ऋणों का भुगतान अचानक एक साथ मान लिया जाय तो कम्पनी की आर्थिक स्थिति शिथिल पड़ जाती है। अतएव जो देश औद्योगिक उन्नति कर रहे हैं, उनमें पूँजी बढ़ाने के लिए यह पद्धति बड़ी व्यापकता से अपनाई गई है। पाश्चात्य देशों के औद्योगिक विकास में इस पद्धति का अत्यन्त महत्वपूर्ण स्थान रहा है। उस दशा में जबकि पूँजी का प्राप्त करना कठिन हो, यह पद्धति अत्यन्त लाभदायक सिद्ध हो सकती है।

लाभ तथा दोष :

लाभ—(१) इस कोष के होने से कम्पनी मौसमी तथा व्यापारी अवसादों (Depressions) का सामना करने के लिए सुदृढ़ हो जाती है। (२) विवेकीकरण तथा उन्नति की योजनाओं को सुविधापूर्वक कार्यान्वित किया जा सकता है। (३) अशुधारियों के अशो का मूल्य बाजार में बढ़ जाता है। (४) अशुधारियों के विनियोग व्यापारिक उतार-चढ़ावों (Fluctuations) से सुरक्षित हो जाते हैं। (५) देश में तेजी से औद्योगिकरण होने लगता है जिससे समाज में आर्थिक सम्पन्नता आती है तथा लोगों का जीवन-स्तर ऊँचा उठता है।

दोष—(१) कम्पनी संचालक उस पूँजी को अनावश्यक तत्वों में खर्च करते हैं। (२) आय के एक बड़े भाग को संचित कोष में डालकर आय-कर (Income tax) बढ़ाया जा सकता है। भारतीय आय-कर अधिनियम की धारा २३ 'अ' इस प्रकार की प्रथा पर रोक लगानी है। (३) गुप्त कोष के दोष उत्पन्न हो जाने का भय पैदा हो सकता है।

(६) ह्रास-कोष (Depreciation Fund) :

मशीनों व यन्त्र की मरम्मत तथा उनका पुनर्स्थापन के लिए ह्रास-कोष की व्यवस्था की जाती है। इससे कम्पनी का कार्य सुचारु रूप से चलता रहता है। मशीनों की कार्य-क्षमता में वृद्धि हो जाती है। रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया की खोज के अनुसार भारत में पिछले कुछ वर्षों से ह्रास-कोष द्वारा अर्थ-प्रबन्धक का महत्व निरन्तर बढ़ता जा रहा है।

### (७) भारतीय औद्योगिक वित्त निगम (Industrial Finance Corporation of India)

प्रारम्भिक—ऐतिहासिक पृष्ठभूमि .

भारत में औद्योगिक व्यवसायों की अर्थ पूर्ति करने वाली किसी मुमुक्षुठित संस्था की आवश्यकता बहुत दिनों से चली आ रही थी। सन् १९१८ में जो औद्योगिक कमीशन नियुक्त हुआ था, उसने अपनी रिपोर्ट में भारतीय औद्योगिक कम्पनियों की अर्थ-पूर्ति की महत्ता प्रदान की थी तथा यह इच्छा प्रकट की थी कि देश की औद्योगिक उन्नति के लिए अखिल भारतीय अर्थ-पूरक संस्था का होना परम आवश्यक है। सन् १९२९ में बैंकिंग जाँच समिति (Banking Enquiry



Committee) ने उद्योगों को आर्थिक सहायता देने के लिए औद्योगिक वित्त निगम की स्थापना पर जोर दिया। परन्तु इन सिफारिशों का कुछ भी परिणाम नहीं हुआ।

द्वितीय विश्वयुद्ध-समाप्त हो जाने के बाद एक बार फिर भारत में औद्योगिक वित्त की समस्या पर लोगों का ध्यान केन्द्रित हुआ। इसी अवधि में सत्तार के विभिन्न देशों की सरकारों अपने-अपने-अपने उद्योगों को वित्तीय सहायता प्रदान करने हेतु विभिन्न संस्थाओं का गठन करने लगी। यहाँ भारत में भी युद्ध के पश्चात् युद्धकालीन उत्पादन को शान्ति-काल के उत्पादन में परिवर्तन करने, प्रतिस्थापन (Replacement) तथा मरम्मत के द्वारा उद्योगों को पुनः सुसज्जित करने तथा उद्योगों के आधुनिकीकरण एवं विस्तार (Modernisation and Extension) की विशेष समस्याएँ उठ खड़ी हुईं। जब भारत स्वतन्त्र हो गया, तब उपरोक्त समस्याओं ने नवीन रूप धारण कर लिया, क्योंकि अब लोग इस बात की आशा करने लगे कि विदेशी सरकार ने जिस काम को नहीं किया, उसे अब हमारी राष्ट्रीय सरकार सम्पादित करेगी। फलतः उद्योगों का विकास करने तथा लोगों की आशा की पूर्ति के लिये अन्तरिम राष्ट्रीय सरकार (Interim National Government) ने ६ नवम्बर सन् १९४६ को केन्द्रीय विधान सभा में औद्योगिक वित्त निगम की स्थापना के लिए एक विधेयक प्रस्तुत किया। १९४८ के प्रारम्भ में यह विधेयक अन्तिम रूप से पास हो गया और २७ मार्च १९४८ को इस पर गवर्नर जनरल की अनुमति भी प्राप्त हो गई। परिणामस्वरूप, अखिल भारतीय औद्योगिक वित्त निगम अधिनियम के रूप में जुलाई सन् १९४८ [Industrial Finance Corporation of India Act 1948 (XV of 1948)] से औद्योगिक जगत के अन्दर चलन में आ गया।

### निगम के उद्देश्य

इस निगम का प्रमुख उद्देश्य भारतीय औद्योगिक संस्थाओं को दीर्घकालीन तथा मध्य-कालीन आर्थिक सहायता देना है विशेषतः उस समय जब उन्हें साधारण बैंकिंग सुविधायें अपर्याप्त हो तथा पूर्ण प्राप्त करने के अन्य स्रोत दुर्लभ हों।

### औद्योगिक वित्त निगम के आर्थिक साधन :

(१) स्थायी पूँजी—औद्योगिक वित्त निगम की अधिकृत पूँजी १० करोड़ रुपए है जो ५-५ हजार के २० हजार अंशों में विभाजित है। जून, १९६८ तक निगम ने १६,६१२ अंशों का निर्गमन किया था जो पूर्णदत्त थे। इनमें से ५०% अंश भारतीय औद्योगिक विकास बैंक ने, २०% अनुमूचित बैंकों ने, २२% बीमा कम्पनियों ने तथा शेष ८% सहकारी बैंकों के लिए हैं। अंशों की मूल राशि तथा न्यूनतम लाभांश मिलाने की केन्द्रीय सरकार ने भारण्टी दी है।

(२) ऋण-पत्र जारी करना—निगम को अपनी चुकता पूँजी तथा संचित कोषों को सम्मिलित राशि के १० गुने तक बाण्ड अथवा ऋण-पत्र निर्गमित करने का अधिकार है। जून, १९६८ तक निगम को ३९६ करोड़ रुपए के ऋण चुकाने सौंपे थे। इसके अतिरिक्त इसे केन्द्रीय सरकार को भी ६७७ करोड़ रुपए चुकाने सौंपे थे।

(३) निक्षेपों की प्राप्ति—निगम जनता, स्थानीय सरकारों व राज्य सरकारों से १० करोड़ रुपए तक के निक्षेप ले सकता है।

(४) औद्योगिक विकास बैंक से ऋण—निगम आवश्यकता पड़ने पर औद्योगिक विकास बैंक से भी ऋण ले सकता है।

(५) रिजर्व बैंक से ऋण—निगम केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों की प्रतिभूतियों की जमानत पर रिजर्व बैंक से १० दिन के लिए ऋण ले सकता है। स्वयं के ऋणों पर भी निगम १८ माह की अवधि के लिए अधिकतम २ करोड़ रुपए के ऋण ले सकता है।

(६) विदेशों से ऋण—उपरोक्त साधनों के अतिरिक्त निगम ने विदेशों से भी कई ऋण प्राप्त किये हैं। ३० जून, १९६८ तक निगम ने अमेरिका की अन्तर्राष्ट्रीय विकास संस्था (AID) तीन ऋणों पर, जो कुल मिलाकर ३३६३ करोड़ डालर है, स्वीकृति प्राप्त कर ली है। इसके अतिरिक्त पश्चिमी जर्मनी के पुनर्निर्माण बैंक ने भी अब तक कुल मिलाकर ९,२५० करोड़ मार्क के ६ ऋणों पर स्वीकृति प्रदान की है।

**निगम का प्रबन्ध :**

औद्योगिक अर्थ-प्रबन्ध निगम संशोधित अधिनियम सन् १९५५ (Industrial Finance Corporation Amendment Act, 1955) के अन्तर्गत १८ दिसम्बर १९५४ से निगम के प्रबन्ध में भारी परिवर्तन किये गये हैं। इस तिथि से पूर्व अधिनियम की धारा १० के अनुसार निगम का प्रबन्ध एक संचालित समिति (Board of Directors) द्वारा होता था, जिसमें १२ सदस्य थे। इसकी सहायता के लिए एक शासकीय समिति (Executive Committee) भी थी।

अब उपरोक्त परिवर्तन के अनुसार औद्योगिक अर्थ निगम का प्रबन्ध एक पूर्णकालीन (Full Time) वृत्ति पाने वाले 'चेयरमैन' (Chairman) द्वारा होता है, जिसकी सहायता के लिए एक 'जनरल मैनेजर' (General Manager) भी होता है। चेयरमैन की नियुक्ति केन्द्रीय सरकार निगम की संचालक सभा की सलाह से तीन वर्ष की अवधि के लिए करती है। संचालक सभा में विभिन्न संस्थाओं के कुल मिलाकर १२ सदस्य होते हैं, जो इस प्रकार हैं :

क्रम संख्या	संस्थाएँ	सदस्यों की संख्या
१.	केन्द्रीय सरकार द्वारा मनोनीत (Nominated)	२
२.	भारतीय औद्योगिक विकास बैंक द्वारा मनोनीत	४
३.	अनुमूचित बैंकों द्वारा निर्वाचित (Elected)	२
४.	बीमा कम्पनियों तथा अन्य विनियोग संस्थाओं द्वारा निर्वाचित	२
५.	सहकारी बैंकों द्वारा निर्वाचित	२
<b>योग</b>		<b>१२</b>

इसके अतिरिक्त उपरोक्त संशोधन के अनुसार शासकीय समिति के स्थान पर केन्द्रीय समिति (Central Committee) का निर्माण किया गया है, इसमें चेयरमैन सहित कुल मिलाकर ५ सदस्य होंगे। संचालक सभा का चेयरमैन ही केन्द्रीय समिति का चेयरमैन होगा।

निगम का मुख्य कार्यालय नई दिल्ली में तथा शाखा कार्यालय (Branch Offices) बम्बई, कलकत्ता, मद्रास तथा कानपुर में हैं।

**औद्योगिक अर्थ-निगम के कार्य (Functions of I. F. C.) :**

औद्योगिक अर्थ-निगम निम्नलिखित कार्य कर सकता है :

(१) औद्योगिक संस्थाओं को अधिक से अधिक २५ वर्ष की अवधि के लिए ऋण तथा अग्रिम (Advance) देना तथा उनके द्वारा निर्गमित ऋण-पत्रों, जिनकी अवधि २५ वर्ष से अधिक नहीं हो, श्रय करना।

(२) औद्योगिक संस्थाओं के ऋणों पर जिसे उन्होंने सार्वजनिक बाजार से लिया है और जिसके भुगतान की अवधि अधिक से अधिक २५ वर्ष है, निगम गारण्टी दे सकता है।

(३) औद्योगिक संस्थाओं के अंश एवं ऋण-पत्र इत्यादि का अभिगोपन करना, इस जिम्मेदारी के कारण रहने वाले अंश एवं ऋण-पत्र इत्यादि का समावेश इसकी सम्पत्ति में हो सकता है, परन्तु इनको ७ वर्ष के अन्दर जनता को बेच देना होगा।

(४) अर्थ-निगम किसी ऋण लेने वाले उद्योग को तान्त्रिक सलाह का प्रबन्ध करने के लिए सलाहकार समितियों की नियुक्ति कर सकता है।

(५) इसके अलावा अपने अधिकारों का उपयोग करने के लिए एवं कार्यों की पूर्ति हेतु अन्य आवश्यक कार्य यह निगम कर सकता है।

(६) यदि कोई औद्योगिक संस्था केन्द्रीय सरकार अथवा अन्तर्राष्ट्रीय अधिकोप से किसी प्रकार का व्यवसाय करती है तो निगम मध्यस्थ का काम करेगा।

(७) निगम कम से कम पाँच वर्ष के लिए जनता से जमा के रूप में रुपया ले सकता है, किन्तु जमा के रूप में लिया गया रुपया दस करोड़ रुपए से अधिक नहीं होना चाहिए।

(८) निगम औद्योगिक सस्थाओं के लिए केन्द्रीय सरकार की अनुमति प्राप्त करने के उपरान्त अन्तराष्ट्रीय अधिकोप में विदेशी मुद्रा में ऋण ले सकता है ।

(९) अर्थ-निगम अधिक से अधिक १ करोड़ रुपए का ऋण दे सकता है । केन्द्रीय सरकार की विचारविधि पर किसी उद्योग को १ करोड़ से अधिक का भी ऋण दे सकता है ।

(१०) सन् १९५३ के संशोधन के अनुसार अर्थ निगम अपनी राशि रिजर्व बैंक की सलाह से किसी भी अनुसूचित तथा सरकारी बैंक में रख सकेगा ।

निबंध कार्य :

निगम निम्न कार्य नहीं कर सकेगा — (१) दस करोड़ रुपए से अधिक की जमा प्राप्त करना । (२) प्रत्यक्ष रूप से सीमित दायित्व वाले प्रमण्डलों के अक्ष अथवा स्कन्ध का क्रय करना । (३) अपने अक्षों की प्रतिभूति पर ऋण देना । (४) १ करोड़ रुपए से अधिक का ऋण नहीं दे सकता । (५) ७ वर्ष की अवधि से अधिक के अक्षों अथवा ऋण-पत्रों का अभिगोपन करना । ऋण देने की शर्तें :

निगम किसी भी सार्वजनिक कम्पनी तथा सहकारी समिति को निम्न शर्तों पर ऋण दे सकता है — (१) निगम बिना उचित प्रत्याभूति के कोई भी ऋण अथवा अभिगोपन नहीं करता है । (२) दिये गये ऋण का समुचित उपयोग हो रहा है या नहीं, इस बात को निश्चित करने के लिए ऋण लेने वाली कम्पनियों के संचालक से उनकी व्यक्तिगत स्थिति में तथा सामूहिक रूप से जमानत ली जाती है । (३) यदि ऋण लेने वाली कम्पनी ऋण का भुगतान करने में अथवा निगम द्वारा निर्धारित शर्तों के पालन करने में कोई त्रुटि करती है तो निगम कम्पनी के विरुद्ध उचित कार्यवाही करने, उस कम्पनी की संचालक सभा में दो संचालक नियुक्त करने तथा उसके प्रबन्ध को अपने हाथ में लेने का अधिकार रखता है । (४) ऋण का भुगतान सामान्यतः समान किश्तों (Equal Instalments) में होना चाहिए, परन्तु ये किश्तें कितनी होंगी, यह दोनों की सहमति से निश्चय होता है । (५) निगम के पाछ रहन रखी हुई सम्पत्ति का आग, साम्प्रदायिक भगड़े, विद्रोह आदि से सुरक्षा के लिए किसी अच्छी बीमा कम्पनी से बीमा कराना अनिवार्य है । (६) १ करोड़ रुपए से अधिक राशि का ऋण बिना केन्द्रीय सरकार की गारण्टी के नहीं दिया जा सकेगा । (७) ऋण के भुगतान की अवधि १५ वर्ष नहीं रहती है, किन्तु साधारणतः वह १२ वर्ष ही रहेगी । (८) निगम को कम्पनी की किसी भी समय जांच करने का अधिकार होगा । (९) जब तक ऋण लेने वाली कम्पनी निगम के ऋण का भुगतान न कर दे तब तक वह ६% से अधिक (सामान्य अक्षों पर १०% से अधिक) लाभदायी धोपित नहीं कर सकेगी, किन्तु दोनों की सहमति से इस दर में परिवर्तन किया जा सकता है । (१०) अवल सम्पत्ति को क्रय करने के लिए जो ऋण दिया जायेगा, उसके लिए अवल सम्पत्ति पर निगम का पहला अधिकार होगा ।

निगम को कार्य-विधि (Working of the I F C) .

औद्योगिक वित्त निगम किसी भी कम्पनी को ऋण देने से पूर्व निम्नलिखित बातों के बारे में विस्तृत सूचना प्राप्त कर लेता है—(i) कम्पनी की आर्थिक स्थिति, (ii) ऋण चुकाने की क्षमता, (iii) उद्योग का राष्ट्रीय महत्व, (iv) उसके द्वारा निर्मित वस्तुओं की देश में माँग; (v) कारखाने की स्थिति, विजनी व पानी की उपलब्धता, (vi) तांत्रिक व्यक्तियों एवं कच्चे माल की उपलब्धता, (vii) प्रबन्ध की योग्यता, (viii) सहायता लेने का उद्देश्य, (ix) प्रस्तावित योजना की सम्भावना तथा लागत, (x) दी गई प्रतिभूति की प्रकृति तथा (xi) लाभ कमाने की क्षमता ।

इसके पश्चात् निगम के अधिकारी ऋण लेने वाली कम्पनी का पूर्ण रूप से निरीक्षण करते हैं । पूर्ण रूप से मनुष्य प्राप्त करने के पश्चात् ही ऋण की स्वीकृति प्रदान की जाती है ।

निगम के कार्यों की प्रगति का अवलोकन :

३० जून, १९६८ को भारतीय औद्योगिक वित्त निगम ने अपनी २०वीं वर्षगांठ पूरी की । इस कार्य-काल में निगम के कार्यों की प्रगति का संक्षिप्त विवरण इस प्रकार है

ऋणों का विवरण :

निगम का मुख्य कार्य भारत के प्रगतिशील उद्योगों को मध्यम तथा दीर्घकालीन ऋण प्रदान करना है । ऋण के लिए प्राथना-पत्र निगम के बम्बई, कलकत्ता, मद्रास अथवा नई दिल्ली के

कार्यालय में दिये जा सकते हैं। ३० जून, १९६८ तक भारतीय औद्योगिक वित्त निगम ने ४०८.५९ करोड़ रुपए के ऋणों के लिए स्वीकृति प्रदान की थी। इसमें से २६६.१९ करोड़ रुपए वितरित किये जा चुके हैं।

सन् १९६७-६८ के वर्ष में प्रगति का अवलोकन .

३० जून, १९६८ को समाप्त होने वाले वित्तीय वर्ष में औद्योगिक वित्त निगम ने ४८ औद्योगिक इकाइयों के लिए कुल मिलाकर २६.७३ करोड़ रुपए की आर्थिक सहायता के लिए स्वीकृति प्रदान की जबकि पिछले वर्ष में २२.५५ करोड़ रुपए की आर्थिक सहायता के लिए स्वीकृति प्रदान की गई थी। ३० जून, १९६८ के वर्ष में स्वीकृत तथा वितरित राशि का ब्यौरा इस प्रकार है :

(करोड़)

कार्य	स्वीकृति राशि (Amount Sanctioned)	वितरित नगदी राशि (Cash Disbursed)
१. देशी मुद्रा में	१९.८२ } ४२४ }	२४.२४
२. विदेशी मुद्रा में	४२४ }	
३. अभिगोपन	१.५६ } — }	२.६१
४. प्रत्यक्ष अभिदान	— }	
५. स्थगित भुगतान की गारण्टी	१.११ }	
<b>योग</b>	<b>२६.७३</b>	<b>२६.८५</b>

(Source : Commerce, Oct. 1968)

राज्यों के अनुसार स्वीकृत ऋणों का ब्यौरा .

३० जून, १९६८ को समाप्त होने वाले वर्ष में निगम ने २६.७३ करोड़ रु० के ऋणों की स्वीकृति प्रदान की। इसमें से १७.७६ करोड़ रु० के ऋणों (कुल स्वीकृति का लगभग ६६% भाग) की स्वीकृति केवल चार राज्यों के लिए की गई है — (१) महाराष्ट्र, (२) गुजरात, (३) पश्चिमी बंगाल, तथा (४) मद्रास। इसका मुख्य कारण शेष राज्यों से स्वीकार करने योग्य आवेदन-पत्रों का अभाव होना बतलाया गया है।

अभिगोपन के कार्य :

२४ दिसम्बर सन् १९५६ से निगम ने औद्योगिक इकाइयों द्वारा निर्गमित पूँजी का (अंशों व ऋण-पत्रों का) अभिगोपन भी आरम्भ कर दिया है। इस कार्य के करने से पूर्व सम्यन्धित औद्योगिक इकाई की आर्थिक स्थिति, प्रबन्ध-व्यवस्था तथा भावी योजनाओं की विस्तृत रूप में विशेषज्ञों द्वारा जाँच कर ली जाती है। इस क्षेत्र में निगम की प्रगति विशेष रूप से प्रशंसनीय रही है। ३० जून, १९६८ के वर्ष में निगम ने १.५६ करोड़ रु० का अभिगोपन कार्य किया। ३० जून, १९६८ तक निगम ने कुल मिलाकर २६.३६ करोड़ रु० का अभिगोपन कार्य किया।

स्थगित भुगतान की गारण्टी :

२१ दिसम्बर, १९५७ से निगम ने स्थगित भुगतान की गारण्टी देने का कार्य शुरू किया था। यह कार्य विदेशों से आयात किये गये माल (मुख्यतः पूँजीगत माल) तक ही सीमित है। ३० जून, १९६८ तक स्थगित भुगतान के सम्बन्ध में १७.९८ करोड़ रु० की गारण्टी प्रदान की गई थी। सन् १९६७-६८ के वर्ष में १.११ करोड़ रु० की गारण्टी प्रदान की।

आय .

३० जून, १९६८ को समाप्त होने वाले वर्ष में भारतीय औद्योगिक वित्त निगम की सकल आय १०.८१ करोड़ रु० थी। इसमें से ६.७१ करोड़ रु० की आय व्याज के रूप में हुई। इसी वर्ष में निगम को शुद्ध लाभ १.५८ करोड़ रु० हुआ। इस राशि में से १.३४ करोड़ रु० संचित कोष में हस्तान्तरित कर दिये गये।

**व्याज-दर**

बैंक दर में वृद्धि हो जाने के फलस्वरूप औद्योगिक वित्त निगम की व्याज दर में वृद्धि करने का निर्णय किया गया। परिणामस्वरूप ४ मार्च, सन् १९६५ से रूपयों में दिये जाने वाले ऋणों पर व्याज-दर ८<sup>१</sup>/<sub>२</sub> प्रतिशत प्रतिवर्ष (इसमें पूर्व रूपयों में व्याज-दर ७<sup>३</sup>/<sub>४</sub> प्रतिशत ही थी) कर दी गई। यह संशोधित व्याज-दर उन ऋणों पर लागू नहीं होगी जिनका वितरण ५ मार्च, सन् १९६५ से पूर्व कर दिया गया हो। भुगतान की निश्चित तिथियों पर किस्तों का भुगतान प्राप्त होने पर ३ प्रतिशत की छूट दी जाती है। विदेशी मुद्रा में दिये गये ऋणों पर व्याज-दर ९ प्रतिशत प्रति वर्ष है। १९६८ के वर्ष में भी व्याज-दर ८<sup>१</sup>/<sub>२</sub>-९ प्रतिशत ही रही।

**सामांश-दर**

वैधानिक नियन्त्रणों के कारण पिछले वर्षों की भांति १९६८ के वर्ष में भी निगम की सामांश-दर २<sup>१</sup>/<sub>२</sub>% रही है।

**निगम की कठिनाइयाँ (Difficulties of Corporation)**

निगम निम्न व्यावहारिक कठिनाइयों के कारण भारतीयों को आसुरजनक साख-मुविधायें देने में असमर्थ रहा है—(१) उचित योजना का अभाव—निगम के समझ ऐसी अनेक अपूर्ण योजनायें प्रस्तुत की गईं जिनमें तान्त्रिक पहलुओं तथा वित्त-समस्याओं पर पूर्ण विचार नहीं किया गया था। कुछ में तो यह भी नहीं बताया गया कि भूमि, इमारत, मशीन व अन्य सामग्री पर पृथक्-पृथक् वित्तनी राशि व्यय होगी। (२) अपर्याप्त साधन—अनेक ऐसे उदाहरण हैं, जिनमें पूँजी आवश्यकता से बहुत कम है। ऐसी औद्योगिक इकाइयों को ऋण देना सुरक्षा की दृष्टि से अहितकर था। (३) रहन रखी जाने वाली सम्पत्ति में वृद्धि—रहन रखी जाने वाली भूमि, सम्पत्ति या भवन की या तो पहले से ही रहन रख दिया गया था अथवा उनका उचित मूल्यांकन नहीं किया गया था। (४) वैधानिक औपचारिकताओं को पूरा न करना—ऐसी भी कम्पनियाँ हैं जो ऋण स्वोद्धृत हो जाने पर वैधानिक औपचारिकताओं को पूरा नहीं करती और न इस दिशा में प्रयत्न ही करती हैं। (५) अपूर्ण आवेदन-पत्र—ऋण सम्बन्धी आवेदन-पत्रों पर उद्योग आवश्यक विवरण नहीं देते हैं जिससे उन पर विचार करना मुश्किल होता है।

**औद्योगिक वित्त निगम की आलोचनायें**

संसद के अन्दर तथा बाहर निगम की कार्यविधि तथा संगठन की व्यापक आलोचनायें हुईं। उनमें से मुख्य निम्न हैं—(१) निगम को पक्षपात तथा द्वेषपूर्ण नीति के लिए दोषी ठहराया गया है। (२) यह केवल सार्वजनिक कम्पनियों तथा सहकारी संस्थाओं को ही ऋण देता है जिसके कारण अन्य संस्थायें वंचित रह जाती हैं। (३) निगम सरकार के आधीन है, अतएव पूँजीपतियों का सरकार पर प्रभाव है वे निगम को अपनी इच्छानुसार चलाते हैं। (४) निगम पिछड़े उद्योगों तथा राज्यों के अविकसित उद्योगों को पर्याप्त मात्रा में सहायता देने में पूर्ण असमर्थ रहा है। लघु तथा कुटीर उद्योगों को भारी उपेक्षा की गई है। (५) निगम की व्याज दर अत्यधिक ऊँची रही है। (६) अधिकांश ऋण उन उद्योगों को दिया गया है जो पहले से व्यवस्थित हैं और जिनकी वास्तव में महायना की जानी चाहिए, नहीं की गई है। (७) उन उद्योगों को भी ऋण दिया गया जो भारत की पञ्चवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत नहीं आते। इस प्रकार आधारभूत तथा पूँजीगत माल उत्पादन करने वाले उद्योगों को अधिक योग न मिलकर उपभोगों के उद्योगों को अधिक योग मिला। (८) निगम ऋण लेने वाली कम्पनियों के द्वारा व्यय की जाने वाली राशि को देख-भाल करने में असफल रहा है जिसमें वस्तुओं के उत्पादन तथा उत्पादन-क्षमता में कोई वृद्धि नहीं हुई। (९) निगम क्षेत्रीय एवं प्रादेशिक विकास में असफल रहा है। सन् १९६७-६८ में स्वोद्धृत ऋणों का ६६% भाग केवल चार विकसित राज्यों (पश्चिमी बंगाल, मद्रास, गुजरात तथा महाराष्ट्र) तक ही सीमित है। (१०) निगम अपने व्ययों में मितव्ययिता नहीं रख सका है। (११) निगम कम्पनियों को सामान्य पूँजी नहीं प्रदान करता है और उनकी अन्य संस्थाओं का मुँह ताकता पड़ता है। (१२) निगम की गतिविधियों पर पूर्ण नियन्त्रण नहीं रखा जाता। (१३) निगम ने ऐसी कम्पनियों को भी ऋण दिया है जो पहले से ही खूब लाभ कमा रही थी और

अपनी क्षमता के कारण खुले बाजार से भी ऋण प्राप्त कर सकती थी। (१४) उद्योगों की आवश्यकताओं को देखते हुए बहुत ही कम मात्रा में ऋण दिये गये हैं। (१५) ऋण स्वीकृत करने में अनावश्यक रूप से देरी की जाती है। इसके अतिरिक्त इनकी प्रबन्ध-व्यवस्थाओं में अनेक त्रुटियाँ बताई गई हैं और यहाँ तक कहा गया है कि उसमें व्यवस्था-व्यय के नाम पर अपव्यय किया जाता है।

### श्रीमती कृपलानी समिति के सुझाव

#### (I. F. C. Enquiry Committee's Findings)

उपरोक्त दोषों व आलोचनाओं के आधार पर भारत सरकार ने निगम की क्रियाओं का पर्यवेक्षण कराने के लिए दिसम्बर, १९५२ में श्रीमती मुचेता कृपलानी एम० पी० की अध्यक्षता में एक जाँच समिति नियुक्त की। इस समिति के अन्य सदस्य श्री बी० बी० गाँधी, सर्व श्री नारायण मेहता, श्री आर० मूर्यनारायण राव, श्री पी० ए० नारियलवाला तथा श्री जी० वसु थे। समिति ने अपनी रिपोर्ट ७ मई १९५३ को प्रस्तुत की।

सुविधा की दृष्टि से समिति द्वारा दिये सुझावों का अध्ययन हम निम्नलिखित तीन भागों के अन्तर्गत कर सकते हैं :

(I) प्रशासन एवं संगठन सम्बन्धी सुझाव—(१) निगम के वर्तमान अवैतनिक चेयरमैन (Honorary Chairman) तथा वैतनिक प्रबन्ध-संचालक के स्थान पर पूर्ण वैतनिक चेयरमैन (Whole Time Paid Chairman) तथा एक जनरल मैनेजर की नियुक्ति होनी चाहिए। (२) प्रबन्ध-संचालक के हाथ में अधिक अधिकारों का केन्द्रीयकरण उचित नहीं। प्रबन्ध-संचालक तथा उप-प्रबन्ध संचालक के अधिकारों की स्पष्ट व्याख्या होनी चाहिये। (३) ऐसी व्यवस्था होनी चाहिए जिससे निगम के संचालक मण्डल (Board of Directors) पर उद्योगपतियों को आधिपत्य न हो सके। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए सरकार को निगम के संचालक मण्डल में एक अर्थशास्त्री, एक प्रबन्धकीय विशेषज्ञ (Managerial Expert) तथा एक चार्टर्ड एकाउण्टेण्ट को मनोनीत (Nominate) करना चाहिए। (४) प्रत्येक उप-कार्यालय (Branch Office) के लिए एक क्षेत्रीय सलाहकार परिषद् (Regional Panel of Advisors) होनी चाहिए। इसके अतिरिक्त कभी-कभी निगम के संचालक मण्डल की सभायें कलकत्ता, मद्रास व बम्बई में भी होनी चाहिए। सभी सुझावों को मानकर कार्यरूप में भी परिणत कर दिया गया है।

(II) कार्य प्रणाली (Procedure) सम्बन्धी सुझाव—(१) यदि निगम का कोई संचालक किसी ऋण लेने वाली कंपनी में अपना हित रखता हो तो उसे अपने हित को अवश्य प्रकट कर देना चाहिये। (२) निगम को कोई संचालक किसी ऋण लेने वाली कंपनियों के नाम, उसकी क्रियाओं तथा उद्योगों के विकास के सम्बन्ध में अधिक सूचनायें प्रकाशित करनी चाहिये। (३) ऋणों के स्वीकृत करने तथा उनको चुकाने में कम समय लगाना चाहिये। (४) ऋण देते समय कम से कम २०% का अन्तर (Margin) रखना चाहिए। (५) निगम के पास तान्त्रिक विशेषज्ञों का दल होना चाहिये। (६) यदि निगम किसी कंपनी को ले लेता है तो उसका प्रबन्ध अधिकारियों के हाथ में न रह कर मनोनीत संचालकों की सभा को देना चाहिये।

(III) नीति (Policy) सम्बन्धी सुझाव—(१) निगम को पंचवर्षीय योजना में दी गई प्राथमिकताओं के अनुसार तथा योजना आयोग के द्वारा ४२ उद्योगों के अनुसूचित कार्यक्रम का पालन करना चाहिये। (२) निगम को ऐसे उद्योगों को ऋण नहीं देना चाहिए जो कि उन्नति ही चरम सीमा पर हों। (३) ऋण स्वीकार करते समय निगम को सरकार के आदेशों का पालन करना चाहिये। (४) निगम को १० लाख रुपये से अधिक धनराशि वाले आवेदन पत्रों को तीन वर्ष तक सरकार के सामने रखना चाहिए। (५) संसद के सदस्यों को निगम के दैनिक शासन में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। (६) निगम की नीति सामान्य रूप से केवल लाभ कमाने की नहीं अपितु सहायता देने की होनी चाहिए।

उपरोक्त सुझावों में से कुछ को छोड़कर गैप मुद्राव भारत सरकार द्वारा स्वीकार कर लिये गये हैं। इस प्रकार औद्योगिक वित्त निगम भारत के औद्योगिक क्षेत्र में अपनी अनूद्य सेवायें प्रदान कर रहा है। भारत में इसका भविष्य अति उज्ज्वल है।

(c) अन्य विशिष्ट वित्त संस्थाएँ  
(Other Financing Agencies)

(1) राज वित्त निगम  
(State Financial Corporation)

वित्त निगम का उद्गम

चूँकि अखिल भारतीय औद्योगिक वित्त निगम विशेषतः बड़े-बड़े उद्योगों को ही ऋण देता है, जिनका स्वामित्व सार्वजनिक कम्पनियों तथा सहकारी समितियों के हाथों में है और इस प्रकार यह भारतीय उद्योग की सम्पूर्ण वित्तीय आवश्यकता (यद् माध्यमिक तथा छोटे-छोटे पैमाने के उद्योगों और साझेदारी एवं निजी कम्पनियों को ऋण नहीं देता है) के दायित्व के बहन करने में असमर्थ है, अतएव यह आवश्यक समझा गया कि विभिन्न राज्यों में भी वैसे ही वित्त-निगमों की स्थापना हो। इसी हेतु ससद ने २८ दिसम्बर १९५१ को राज्य वित्त-प्रबन्धन निगम अधिनियम पास किया जिसके अनुसार राज्य सरकारों को अपने-अपने राज्य में वित्त-प्रबन्धन निगम स्थापित करने का अधिकार मिल गया। इस अधिनियम की बहुत-सी बातें अखिल भारतीय औद्योगिक वित्त निगम अधिनियम, १९४८ से मिलती-जुलती हैं। केवल निम्न तीन बातों में भिन्नता है—(१) औद्योगिक इकाइयों की परिभाषा को विस्तृत कर दिया गया है और इसके अन्तर्गत निजी कम्पनियाँ, साझेदारियाँ एवं यहाँ तक कि एकल व्यापार (Sole Trader) संस्थाएँ, आती हैं। (२) जन-साधारण और बैंक, जो अनुमूचित नहीं हैं, राज्य वित्त निगम के वशों को खरीद सकते हैं। (३) राज्य वित्त-निगम केवल २० वर्ष के लिए ऋण दे सकता है।

वित्त निगम की पूँजी

प्रत्येक राज्य वित्त निगम की पूँजी सम्बन्धित राज्य सरकारों द्वारा निश्चित की जाती है तो कम से कम ५० लाख ६० तथा अधिक से अधिक ५ करोड़ रुपये हो सकती है। जनता उस पूँजी का केवल २५% भाग (अर्थात् १/४ भाग) क्रय कर सकती है और शेष भाग राज्य सरकार, रिजर्व बैंक, अनुमूचित बैंक, बीमा कम्पनियाँ तथा अन्य इसी प्रकार की संस्थाएँ क्रय कर सकती हैं। राज्य सरकार द्वारा निर्धारित शर्तों पर मूलधन के पुनः भुगतान तथा वार्षिक लाभांश की गारंटी देती है। लाभांश ५% से अधिक नहीं दिया जा सकता है और शेष भाग राज्य सरकार को दे दिया जाता है। ऋण पत्रों एवं बन्धों (Debentures and Bonds) का निर्गमन किया जा सकता है, किन्तु इस प्रकार प्राप्त किये गये ऋण की राशि संचित कोष के ५ गुने से अधिक नहीं हो सकती है। निगम जन-निक्षेप (Public Deposits) भी स्वीकार कर सकता है, किन्तु इनकी अवधि कम से कम ५ वर्ष के लिए होनी चाहिए। ऐसे जन-निक्षेप की कुल राशि निगम की चुकता पूँजी (Paid up-Capital) से अधिक नहीं होनी चाहिए।

वित्त निगम का प्रबन्ध

प्रत्येक राज्य वित्त निगम के प्रबन्ध के लिए १० सदस्यों की एक संचालक सभा (Board of Directors) होगी, जिनके सदस्यों का चुनाव निम्न प्रकार से होगा—(१) राज्य सरकार द्वारा मनोनीत ३, (२) रिजर्व बैंक द्वारा मनोनीत १, (३) अखिल भारतीय औद्योगिक वित्त निगम द्वारा मनोनीत १, (४) राज्य सरकार द्वारा निर्वाचित प्रबन्ध-संचालक १, (५) अनु-मूचित बैंक द्वारा निर्वाचित १, (६) सहकारी बैंक द्वारा निर्वाचित १, (७) अन्य आर्थिक संस्थाओं द्वारा निर्वाचित १, (८) अन्य अंश द्वारा निर्वाचित १।

उपरोक्त संचालक सभा के अतिरिक्त एक कार्यकारिणी समिति (Executive Committee) भी होगी जिसमें चार-चार सदस्य होंगे। प्रबन्ध-संचालक समिति का अध्यक्ष होगा और भी स्थान पर स्थापित किया जा सकता है।

वित्त निगम के कार्य :

राज्य (प्रान्तीय) निगम निम्नलिखित कार्य कर सकते हैं—(१) औद्योगिक संस्थाओं को अधिकतम २० वर्ष की अवधि के लिए ऋण देना एवं उनके निर्गमित २० वर्ष की अवधि के

ऋण-पत्रों को खरीदना । (२) औद्योगिक संस्थाओं के स्कन्ध, अंश, बन्ध अथवा ऋण-पत्रों का अभिगोपन करना । (३) अभिगोपन के कार्य की एज में कमीशन (Commission) लेना । (४) औद्योगिक संस्थाओं के अंश एवं ऋण-पत्र इत्यादि का अभिगोपन करना । इस जिम्मेदारी के कारण रहने वाले अंश एवं ऋण-पत्र इत्यादि का समावेश इसकी धम्पति में हो सकता है, परन्तु उनको ७ वर्ष के अन्दर जनता को बेच देना होगा । (५) अन्य कार्य जो सरकार द्वारा सीपा जाय ।

**निषेध कार्य**—राज्य वित्त निगम निम्नलिखित कार्य नहीं कर सकते हैं :—(१) किसी औद्योगिक इकाई को अपनी चुकता पूँजी के १०% भाग अथवा १० लाख रुपये, जो भी कम हो, से अधिक का ऋण देना । (२) पाँच वर्ष से कम अवधि के लिए जन-निकेप स्वीकार करना । (३) चुकता पूँजी से अधिक की जमा प्राप्त करना । (४) अपने अंशों की प्रतिभूति पर ऋण देना । (५) प्रत्यक्ष रूप से किसी भी सीमित दायित्व वाली कम्पनी अथवा औद्योगिक इकाई के अंश एवं स्कन्ध (Shares and Stocks) क्रय करना । (६) बिना केन्द्रीय सरकार की अनुमति के अल्प अंशों पर लाभालाघोपित करना ।

#### प्रगति का अवलोकन

राज्य वित्त निगम अधिनियम सन् १९५१ के पास होने से लेकर ३१ मार्च, १९३८ तक मिलाकर १८<sup>१</sup> राज्य वित्त निगम स्थापित हो चुके हैं । राज्य वित्त निगमों के सम्बन्ध में अब तक के उपलब्ध आँकड़े इस प्रकार हैं

क्रम-संख्या	राज्य वित्त निगम का नाम	स्थापना की तिथि	अधिकृत पूँजी (लाख रुपये में)	चुकता पूँजी (लाख रु० में)
१.	मद्रास	२६-३-१९४९	२००	१३५
२.	पंजाब	२-७-१९५३	२००	१००
३.	केरल	२३-११-१९५३	२००	१००
४.	पश्चिमी बंगाल	१-३-१९५४	२००	१००
५.	झरखण्ड	१९-४-१९५४	२००	१००
६.	उत्तर प्रदेश	२५-८-१९५४	३००	१७०
७.	बिहार	२-११-१९५४	२००	१००
८.	राजस्थान	१७-१-१९५५	२००	१००
९.	मध्य प्रदेश	३०-६-१९५५	२००	१००
१०.	उड़ीसा	२०-३-१९५६	२००	१००
११.	महाराष्ट्र	१-११-१९५६	४००	२००
१२.	आन्ध्र प्रदेश	१-११-१९५६	४००	१५०
१३.	मैसूर	२-३-१९५९	२००	१००
१४.	जम्मू एवं काश्मीर	३-३-१९५९	५०	५०
१५.	गुजरात	१-५-१९६०	२००	१००
योग			३३५०	१६३५

नोट—३१ मार्च, १९६७ को १५ राज्य वित्त निगमों की चुकता पूँजी १७८ करोड़ रुपये थी । राज्य वित्त निगमों द्वारा दिये गये ऋण :

सन् १९६८-६९ तक की १७ राज्य वित्त निगमों (Excluding MHC) की ऋण-सम्बन्धी क्रियाओं का अव्ययन अखिलित तानिका की सहायता से आसानी से किया जा सकता है

1. अब राज्य वित्त निगमों की संख्या १५ से बढ़कर १८ होगई है । १ अप्रैल, १९६७ को तीन नवीन वित्त निगमों की स्थापना की गई है (i) हरियाणा राज्य वित्त निगम, (ii) हिमाचल प्रदेश वित्त निगम एवं (iii) देहली-चण्डीगढ वित्त निगम ।



राज्य वित्त निगमों की गत तीन वर्षों की ऋण सम्बन्धी क्रियाओं का विवरण

(लाख ₹० में)

क्रम संख्या	राज्य वित्त निगम का नाम	स्वीकृत ऋण			वितरित ऋण		
		१९६६-६७	१९६७-६८	१९६८-६९	१९६६-६७	१९६७-६८	१९६८-६९
१	आंध्र प्रदेश	१५५	१२६	१०३	१७१	१६१	१९६८-६९
२	असम	४८	३१	५५	३०	३६	१९६८-६९
३	बिहार	५५	५३	५३	५३	५३	१९६८-६९
४	देहली	—	५३	५३	—	५३	१९६८-६९
५	गुजरात	१८६	२३५	२७२	१००	२८	१९६८-६९
६	हरियाणा	—	११५	१००	—	११५	१९६८-६९
७	हिमाचल प्रदेश	—	६	३२	—	३२	१९६८-६९
८	जम्मू एवं काश्मीर	८०	६५	७७	५५	५५	१९६८-६९
९	केरल	९७	१०२	११५	५५	७७	१९६८-६९
१०	मध्य प्रदेश	१५३	१००	६२	५५	७७	१९६८-६९
११	महाराष्ट्र	३६६	३४१	३६५	३६५	३६५	१९६८-६९
१२	मीसूर	८१	१०३	१०८	१०३	१०३	१९६८-६९
१३	उड़ीसा	६७	५१	५८	५५	५५	१९६८-६९
१४	पंजाब	२५५	५५	५८	५५	५५	१९६८-६९
१५	राजस्थान	१६	५५	५८	५५	५५	१९६८-६९
१६	उत्तर प्रदेश	६०	८५	७०	७०	७०	१९६८-६९
१७	पश्चिमी बंगाल	१२०	७५	१२२	१२०	१२०	१९६८-६९
	योग	१८०५	१७३५	२१२६	१५०२	१५४७	१९६८-६९

राज्य वित्त निगमों की आलोचनाएँ, कठिनाइयाँ तथा सुझाव :

मद्रास राज्य में हुए राज्य वित्त निगमों के बाठवें वार्षिक सम्मेलन की सिफारिश पर, जून सन् १९६२ को सर्वश्री के० सी० मिश्रा की अध्यक्षता में एक दस सदस्यों का कर्मचारी समूह (Working Group) नियुक्त किया था। इस समूह ने अपनी रिपोर्ट ६ फरवरी, १९६४ को रिजर्व बैंक के समक्ष प्रस्तुत की। इस रिपोर्ट ने राज्य वित्त निगमों की कार्य-विधि तथा प्रगति का आलोचनात्मक अध्ययन किया गया है तथा इस सम्बन्ध में कई महत्त्वपूर्ण सुझाव भी प्रस्तुत किये गये हैं। कार्यकारी समूह की दृष्टि में राज्य वित्त निगमों की कार्य-विधियों में कुछ सुधार अवश्य हुआ है, किन्तु फिर भी इनकी स्थिति सन्तोषजनक नहीं है। इसका मुख्य कारण इनके मार्ग में आने वाली अनेक कठिनाइयों का होना है। इन्हीं कठिनाइयों के कारण राज्य वित्त निगम पर्याप्त प्रगति नहीं कर पाये हैं तथा इनकी आलोचनाएँ होती हैं। समूह ने अपनी रिपोर्ट में राज्य वित्त निगमों की आलोचनाओं तथा कठिनाइयों का विवेचन इस प्रकार किया है :

( १ ) राज्य वित्त निगम भारतीय औद्योगिक विकास में अपना योग देने में असफल रहे हैं। कुछ अपवादों को छोड़कर राज्य वित्त निगमों ने नवीन उद्योगों के प्रति तो पूर्ण निराशा की नीति ही अपनाई है। इसका मुख्य कारण विभिन्न राज्यों में नवीन उद्योगों के विकास हेतु समानान्तर सुविधाओं का अभाव होना है।

( २ ) राज्य वित्त निगमों के पास तांत्रिक कुशल व्यक्तियों का भारी अभाव है। अतएव ऋण लेने वाले उद्योगों, मुख्यतः नवीन उद्योगों की वास्तविक स्थिति का ज्ञान प्राप्त करना कठिन हो जाता है।

( ३ ) अप्रैल, १९६२ में हुए सञ्चोधन के अनुसार राज्य वित्त निगमों को यह अधिकार प्रदान किया था कि वे एक साथ १० लाख रुपये के स्थान पर २० लाख रुपये तक का ऋण दे सकते हैं। इस सुविधा से लाभ उठाकर राज्य वित्त निगमों ने मुख्यतः बड़े-बड़े उद्योगों को पर्याप्त मात्रा में ऋण दिये हैं, जबकि इनकी स्थापना का मुख्य उद्देश्य छोटे तथा मध्यम श्रेणी के उद्योगों को ही ऋण देना था।

( ४ ) राज्य वित्त निगमों की सामूहिक प्रगति बहुत ही धीमी रही है।

( ५ ) राज्य वित्त निगमों की कार्य पद्धति अपेक्षाकृत बहुत ही जटिल है। ऋण स्वीकार करने और उनके वितरण करने में भारी अन्तर विद्यमान है।

( ६ ) कार्यकारी समूह की दृष्टि में राज्य वित्त निगमों के कर्मचारियों के प्रशिक्षण की ओर अब तक कोई भी ध्यान नहीं दिया गया है।

( ७ ) निगमों की लाभांश दर ३ से ४% तक रही है। लाभांश की इस नीची दर के कारण ही राज्य वित्त निगम जनता से पर्याप्त निक्षेप प्राप्त करने में असमर्थ रहे हैं।

( ८ ) राज्य वित्त निगम भारी कर-भार से पीड़ित है, परिणामस्वरूप, वे अपने यहाँ पर्याप्त सचिव कोष स्थापित नहीं कर पाये हैं।

( ९ ) राज्य वित्त निगमों के पास पूँजी का भारी अभाव रहा है। यह इनकी प्रगति में सबसे महत्त्वपूर्ण बाधा रही है।

( १० ) निगमों की कार्यवाही अपेक्षाकृत अधिक सुरक्षित उद्योगों तक ही सीमित रही है और इस प्रकार इन्होंने जोखिम से सदैव बचने की ही कोशिश की है।

( ११ ) ऋण लेने वाली संस्थाओं की सही आर्थिक स्थिति का पता लगाना अत्यन्त कठिन कार्य होता है।

( १२ ) ऋण लेने वाली संस्थाओं के पास प्रायः पर्याप्त प्रतिभूति का अभाव रहता है। कुछ महत्त्वपूर्ण सुझाव

राज्य वित्त निगमों की उपरोक्त आलोचनाओं तथा कठिनाइयों की ओर ध्यान आकर्षित

करने के पश्चात् कार्यकारी समूह ने अपनी विस्तृत रिपोर्ट में अनेक महत्वपूर्ण मुझाव भी प्रस्तुत किये हैं। ये मुझाव निम्नलिखित हैं :

( १ ) राज्य वित्त निगमों, औद्योगिक वित्त निगम, औद्योगिक साख तथा विनियोग निगम की क्रियाओं में समन्वय स्थापित किया जाय। इसके लिए यह आवश्यक है कि प्रत्येक का एक निश्चित कार्य-क्षेत्र निर्धारित किया जाय तथा दूसरे को उसमें किसी भी प्रकार का हस्तक्षेप करने का अधिकार न हो।

( २ ) राष्ट्रीय लघु-उद्योग निगम को चाहिए कि वह कितनी पर मराने व यन्त्रों के दिलाने के कार्य को राज्य वित्त निगमों को सौंप दे।

( ३ ) राज्य वित्त निगम तथा औद्योगिक साख तथा विनियोग निगम को विदेशी विनिमय की एक निश्चित राशि में कम के प्रारंभ-पत्रों पर विचार नहीं करना चाहिए। इसके अतिरिक्त राज्य वित्त निगमों हेतु सरकार द्वारा विदेशी विनिमय के साधन उपलब्ध किये जाने चाहिए। दूसरे शब्दों में राज्य निगमों को विदेशी विनिमय का कार्य करने का अधिकार मिलना चाहिए।

( ४ ) राज्य वित्त निगमों की सेवाओं के विषय में आवश्यक जानकारी का प्रसार होना चाहिए ताकि अधिक से अधिक उद्योग इन्में लाभ उठा सकें।

( ५ ) लघु उद्योगों को दिये गये ऋणों की गारण्टी की व्यवस्था होनी चाहिए।

( ६ ) राज्य वित्त निगमों हेतु अधिकाधिक मात्रा में तान्त्रिक कुशल व्यक्ति उपलब्ध किये जायें। इस सम्बन्ध में समूह का अल्पकालीन मुझाव यह है कि विभिन्न उद्योगों में नियुक्त इन्जीनियर्स, औद्योगिक अर्थशास्त्री आदि की एक सूची बनाई जानी चाहिए तथा उचित पारिश्रमिक देकर उनकी सेवाओं से लाभ उठाया जा सकता है, किन्तु समस्या के स्थायी हल के लिये यह आवश्यक है कि अखिल भारतीय स्तर पर तान्त्रिक एवं आर्थिक विशेषज्ञों का संगठन किया जाय।

( ७ ) राज्य वित्त निगमों की कार्यक्षमता में वृद्धि हेतु यह नितान्त आवश्यक है कि इनके कर्मचारियों के आवश्यक प्रशिक्षण पर जोर दिया जाय।

( ८ ) छोटे तथा मध्यम श्रेणी के उद्योगों के विकास हेतु राज्य वित्त निगमों को विकास बैंकों के रूप में परिणित किया जाना चाहिए।

( ९ ) कार्यकारी समूह की राय में यदि राज्य वित्त निगम अपने कारोबार का विस्तार करना चाहते हैं तो उन्हें अपनी पूँजी की मात्रा में वृद्धि करनी होगी। इसके लिये समूह ने निम्न-लिखित मुझाव दिये हैं — (अ) नाभास की दर में वृद्धि होनी चाहिए ताकि जनता से अधिकाधिक मात्रा में निक्षेप प्राप्त किये जा सकें। (ब) निगमों द्वारा निगमित निक्षेप रक्षीदों को बिना मुद्राक करके हस्तान्तरण करने की सुविधा उपलब्ध होनी चाहिए। (स) राज्य वित्त निगमों को अपनी निर्गमित एवं जमा पूँजी (Issued and paid up capital) से दुगुनी तक निषेध (Deposit) स्वीकार करने का अधिकार मिलना चाहिए। (द) राज्य वित्त निगमों द्वारा निर्गमित ऋण पत्र तथा बॉण्ड को अधिक लोकप्रिय बनाने हेतु यह आवश्यक है कि (i) उनकी अवधि अपेक्षाकृत कम हो, (ii) सरकारी प्रॉवीडेंट फण्ड का कुछ रूपया उनमें विनियोग करे, (iii) बॉण्ड से प्राप्त आय-बन्ध से मुक्त हो, तथा (iv) इनके द्वारा निगमित ऋण-पत्रों तथा बॉण्डों को प्रॉवीडेंट फण्ड के लिए मान्य प्रतिभूति माना जाय।

( १० ) राज्य वित्त निगमों को अन्य औद्योगिक मस्याओं (अर्थात् राज्य वित्त निगम तथा औद्योगिक साख एवं विनियोग निगम) के सहयोग से औद्योगिक प्रतिभूतियों एवं ऋण-पत्रों में अपने धन का विनियोग करना चाहिए। इस कार्य हेतु राज्य वित्त निगम अधिनियम में आवश्यक मशीनन किया जाना चाहिए।

( ११ ) समूह की राय में ऋण के लिये प्रारंभ पत्रों पर विचार करते समय किसी भी औद्योगिक इकाई मुख्यतः नवीन औद्योगिक इकाई के पास उपलब्ध प्रतिभूति के स्थान पर उसके

लाम कमाने की क्षमता, योजना तथा उसकी प्रबन्ध-व्यवस्था पर अधिक बल दिया जाना चाहिए। इसके लिए राज्य वित्त नियम अधिनियम की धारा २५ (२) में आवश्यक संशोधन किए जाने चाहिए।

(१२) राज्य वित्त निगमों के विशेष संचित कोषों पर कर की छूट की दर १० प्रतिशत के स्थान पर २५ प्रतिशत होनी चाहिए। इससे इनकी आर्थिक स्थिति अधिक सुदृढ़ हो सकेगी।

(१३) आर्थिक सहायता देने के साथ-साथ योजनाओं को बनाने तथा कार्यान्वित करने में भी निगमों को सहायता करनी चाहिए।

(१४) राज्य वित्त निगमों को अपना अभिगोपन कार्य बढ़ाना चाहिए।

### कुछ राज्यों के वित्त निगमों का संक्षिप्त विवरण

उत्तर प्रदेशीय औद्योगिक वित्त निगम (The Uttar Pradesh Industrial Finance Corporation)

उत्तर प्रदेशीय औद्योगिक वित्त निगम की कुछ विशेषताएँ (Some Characteristics of U P. Industrial Finance Corporation)—(१) निगम की स्थापना—सन् १९५१ में केन्द्रीय सरकार द्वारा पास किया गया राजकीय वित्त निगम एक्ट के अन्तर्गत उत्तर प्रदेश में एक वित्त निगम की स्थापना हुई, जिसने २१ जनवरी, सन् १९५५ से कार्य आरम्भ कर दिया। इस निगम का प्रधान कार्यालय कानपुर में है। (२) उद्देश्य—इस नियम का उद्देश्य राज्य के मध्यम श्रेणी के तथा छोटे-छोटे उद्योगों को आर्थिक सहायता प्रदान करना है। ये मुख्यतः यन्त्रों व मशीनों की खरीदने तथा उद्योगों के नवीनीकरण व आधुनिकीकरण के लिए अर्थ-सहायता प्रदान करते हैं। निगम से सहायता व शक्ति केवल वे उद्योग प्राप्त कर सकते हैं जिन्हें भारतीय औद्योगिक वित्त निगम (केन्द्रीय निगम) से सहायता नहीं मिल सकती है। इस तरह निगम से सहायता या तो व्यक्ति या छोटी छोटी सहकारी समितियों किसी उपयोगी कुटीर उद्योग-धन्धों को चलाने अथवा इसके प्रसार के लिए प्राप्त कर सकती है। (३) पूँजी व लाभांश—उत्तर प्रदेशीय वित्त निगम की अधिकृत पूँजी ३ करोड़ रुपये है जो १००-१०० रुपये के पूर्ण भुगतान (Fully Paid-up) वाले तीन लाख अंशों में विभाजित कर दी गई है। आरम्भ में केवल ४० हजार अंश ५० लाख रुपये के बचे गये हैं और शेष ५० लाख रुपये के ५० हजार अंश प्रांतीय सरकार जब चाहे तब और जिस प्रकार उचित समझे बच सकेगी। इस नियम के वर्तमान ५० हजार अंशों का वितरण इस प्रकार है—सरकार १८,०००, रिजर्व बैंक ७,५००; अनुमूचीबद्ध बैंक १४,०००; सहकारी बैंक ३,०००; ट्रस्ट तथा अन्य आर्थिक मस्थायें २,५०० तथा व्यक्तिगत व वित्तीय संस्थाओं के अतिरिक्त अन्य संस्थायें ५,००० (कुल योग ५०,००० अंश) राज्य सरकार ने अंशों के मूलधन तथा कम से कम ३½% ब्याज की दर (कर-मुक्त) की गारण्टी दी है। (४) प्रबन्ध—इस निगम का प्रबन्ध १० सदस्यों के संचालक मण्डल (Board of Directors) द्वारा सम्पन्न किया जायेगा। (५) ऋण—निगम सहकारी समितियों की अधिक से अधिक ५,००० रुपये की तथा सहकारी समितियों को अधिक से अधिक १०,००० रुपये की आर्थिक सहायता मिल सकती है। ऋणों का भुगतान विज्ञो में किया जा सकता है। ऋण की अधिक से अधिक अवधि २० वर्ष है।

सन् १९६०-६१ के वर्ष में की गई प्रगति का अवलोकन—३१ मार्च, १९६१ को उत्तर-प्रदेश औद्योगिक वित्त निगम ने अपनी १४वीं वर्षगांठ पूरी की। इस तिथि को इसकी कुल पूँजी १७० लाख रुपये थी। इस वर्ष इसकी सकल आय (Gross Income) ३४२ लाख रुपये तथा शुद्ध आय (Net Profit) ६१ लाख रुपये थी। उत्तर-प्रदेश औद्योगिक वित्त निगम ने विभिन्न औद्योगिक इकाइयों के लिए सन् १९६०-६१ में कुल मिलाकर ७९१ लाख रुपये के ऋणों की स्वीकृति प्रदान की है। निगम सुलभ ऋण योजनाओं के अन्तर्गत उत्तर-प्रदेश औद्योगिक निर्देशालय से ऋण हेतु प्राप्त होने वाले आवेदन-पत्रों के लिए राज्य सरकार के एजेण्ट के रूप में भी कार्य करता है। ये योजनाएँ छोटे आकार वाली औद्योगिक इकाइयों को ऋण देने के लिए चालू की गई हैं।

## राजस्थान औद्योगिक वित्त निगम (The Rajasthan Industrial Finance Corporation) :

राजस्थान औद्योगिक वित्त निगम की मुख्य बातें (Salient Features of the Rajasthan State Finance Corporation)—ये इस प्रकार हैं—(१) निगम की स्थापना—केन्द्रीय सरकार द्वारा सन् १९५१ में बनाये गये एक्ट के अन्तर्गत राजस्थान सरकार ने जनवरी सन् १९५५ में राजस्थान के औद्योगिक वित्त निगम की स्थापना की जिसने उसी वर्ष अप्रैल में अपना कार्य आरम्भ कर दिया। (२) उद्देश्य—अन्य राज्यों के निगम की तरह इस निगम को भी स्थापना का उद्देश्य राजस्थान में मध्यम श्रेणी व छोटे छोटे उद्योगों की आर्थिक सहायता प्रदान करना है ताकि देश में इस प्रकार के उद्योगों का समुचित विकास हो सके। (३) पूँजी—इस निगम की अधिकृत पूँजी दो करोड़ रुपये है, जिसे १००-१०० रु० के २ लाख अंशों में बाँटा गया है। प्रारम्भ में केवल १ लाख अंशों को ही निर्गमित किया गया था, जिसका वितरण इस प्रकार किया गया था—सरकार ३६,००० रिजर्व बैंक १५,०००, अनुसूचीबद्ध बैंक्स, बीमा कम्पनियाँ, ट्रस्ट तथा सहकारी बैंक ४४,००० तथा अन्य आर्थिक संस्थायें ५,००० (कुल योग १ लाख अंश)। निगम में इस प्रकार की व्यवस्था कर दी गई है कि व्यक्ति व वित्तीय संस्थाओं के अतिरिक्त अन्य संस्थायें कुल अंशों के २५% से अधिक के अंशधारी नहीं हो सकते हैं। सरकार ने मूल तथा कम से कम ३३% ब्याज की दर की गारण्टी की है। (४) प्रबन्ध—निगम का प्रबन्ध एक १० सदस्यों के संचालक मण्डल (Board of Directors) द्वारा किया जाता जाता है जिसमें एक अध्यक्ष, १ प्रबन्ध संचालक तथा ८ अन्य संचालक हैं। इन अन्य संचालकों में १ रिजर्व बैंक तथा १ भारतीय औद्योगिक वित्त निगम का प्रतिनिधि भी सम्मिलित है। (५) ऋण—निगम उन व्यक्तियों, फर्मों, कम्पनियों तथा संस्थाओं को वित्त सहायता देगा जो किसी वस्तु का निर्माण, खनिज कार्य, विद्युत्-शक्ति का निर्माण व वितरण-वस्तु का संरक्षण आदि करती हैं। ऋण की रकम १०,००० रुपये से १० लाख रुपये तक हो सकती है। यद्यपि प्रत्येक ऋण की अवधि प्रमण्डल स्वतः ही निश्चित करेगा, परन्तु साधारणतया यह अवधि १०-१२ वर्ष से अधिक नहीं होती है। सन् १९६६-६७ के वर्ष में ऋणों पर ब्याज की दर में आधे प्रतिशत की वृद्धि कर दी गई। इस प्रकार राजस्थान वित्त-निगम की दर ८.३% से बढ़ाकर ९% कर दी गई, परन्तु निश्चित समय पर ऋण के वापस हो जाने पर इसमें २ प्रतिशत की छूट दे दी जाती है। ऋण समुचित जमानत के आधार पर दिये जाते हैं। यह अचल सम्पत्ति जैसे—भूमि, इमारत, मशीन आदि की आड पर ऋण देता है और कच्ची सामग्री व माल (कच्चा व पक्का दोनों) की जमानत पर ऋण नहीं देता है। ऋण देने के बदले में यह ऋणी कम्पनी के संचालक-मण्डल में अपना एक संचालक नियुक्त करता है, कम्पनी के बीमा की माँग करता है, ऋण के भुगतान होने तक लाभांश पर प्रतिबन्ध लगता है, कम्पनी के हिमांक किताब की जाँच करने का अधिकार प्राप्त करता है।

प्रगति का भ्रवलोचन—सन् १९६८-६९ के वित्तीय वर्ष में निगम के पास १.५२ करोड़ रु० की सहायता के लिए प्राथना पत्र आये जबकि पिछले वर्ष में १.३३ करोड़ रुपये की माँग के लिए प्राथना-पत्र आये थे। सन् १९६८-६९ के वर्ष में राजस्थान औद्योगिक वित्त निगम ने विभिन्न औद्योगिक इकाइयों के लिए ६.५३ लाख रुपये के ऋणों की स्वीकृति प्रदान की। इसी वर्ष निगम को २१.१ लाख रुपये की सकल आय तथा ३.५ लाख रुपये की शुद्ध आय हुई। इस राशि में से ६२ लाख रु० वितरित कर दिये गये।

### मध्य प्रदेश औद्योगिक वित्त निगम

मध्य-प्रदेश औद्योगिक वित्त निगम की स्थापना ३० जून, १९५५ को की गई थी। इसकी अधिकृत पूँजी २ करोड़ रुपये निर्धारित की गई थी। अन्य वित्त निगमों की तरह मध्य-प्रदेश वित्त निगम की स्थापना का उद्देश्य भी राज्य के मध्यम श्रेणी तथा छोटे-छोटे उद्योग-धन्धों को आर्थिक सहायता प्रदान करना था। यह केवल उन्हीं उद्योगों को आर्थिक सहायता प्रदान करता है जिन्हें औद्योगिक वित्त निगम में सहायता नहीं मिल सकती।

प्रगति का भ्रवलोचन (१९६८-६९ के वर्ष में)—३१ मार्च, १९६९ को मध्य-प्रदेश वित्त निगम ने अपनी १४वीं वषर्गाँठ पूरी की। इस तिथि को निगम की चुकता पूँजी १ करोड़ रुपये थी। सन् १९६८-६९ के वर्ष में निगम को ४७.६ लाख रुपये की सकल आय हुई। ३१ मार्च, १९६९ तक निगम ने कुल मिलाकर ८.४७ रुपये के ऋणों के लिए स्वीकृति प्रदान की। रिपोर्ट के

अनुसार निगम ने छोटे आकार के उद्योगों को विशिष्ट रूप में सहायता प्रदान करने का प्रयत्न किया है। अब तक निगम ने २६७ औद्योगिक इकाइयों को आर्थिक सहायता प्रदान की है जिसमें से १७६ छोटे आकार वाली इकाइयाँ (Small Scale Units) हैं। यही नहीं, निगम छोटे आकार वाली इकाइयों की दशा में केवल २५ प्रतिशत की मात्र सुरक्षा (Credit Margin) देता है जबकि अन्य उद्योगों की दशा में यह ४० प्रतिशत है।

## (II) औद्योगिक साख एवं विनियोग निगम (Industrial Credit & Investment Corporation)

स्थापना .

भारत में अभी तक विरोधित निजी क्षेत्र में औद्योगिक विकास के लिए विनियोग करने वाली संस्थाओं का अभाव था। इसको दूर करने के लिए ही अन्तर्राष्ट्रीय बैंक के तत्वावधान में "औद्योगिक साख एवं विनियोग निगम" की स्थापना बम्बई में ५ जनवरी, १९५५ को सीमित दायित्व वाली निजी कम्पनी के रूप में की गई। यह निगम पूर्ण रूप से निजी व्यक्तियों के स्वामित्व एवं प्रबन्ध में है। यह निजी क्षेत्र के उद्योगों को ऋण देकर, ऋण की जमानत देकर तथा अंशों में अभिगोपन करके आर्थिक मदद करेगा।

उद्देश्य :

निगम की स्थापना का मुख्य उद्देश्य भारत के निजी उद्योगों को सहायता देना है और यह सहायता निम्न रूप में दी जायेगी :—(१) निजी उद्योगों की स्थापना, विस्तार तथा नवीनीकरण में सहायता देना। (२) इन उपक्रमों में आन्तरिक तथा बाह्य निजी पूँजी के विनियोग तथा सहभागिता को प्रोत्साहन देना। (३) औद्योगिक विनियोगों में व्यक्तिगत स्वामित्व को प्रोत्साहन देना तथा विनियोग विपणन के क्षेत्र को बढाना।

सहायता के रूप :

ऊपर लिखे उद्देश्यों को पूरा करने के लिए सहायता निम्न रूप में दी जायेगी—(१) उद्योगों को दीर्घकालीन एवं मध्यकालीन आर्थिक मुविधायें देना अथवा उनके निर्गमित साधारण अंशों को खरीदकर प्रत्यक्ष रूप से भाग लेना। (२) अंशों तथा प्रतिभूतियों का अभिगोपन करना तथा अभिगोपन के कार्य को प्रोत्साहन देना। (३) अन्य व्यक्तिगत स्रोतों से प्राप्त ऋणों की जमानत देना। (४) चक्रित विनियोग द्वारा पुनः विनियोग के लिये पूँजी उपलब्ध कराना। (५) भारत के व्यक्तिगत उद्योगों को प्रबन्ध सम्बन्धी, तांत्रिक तथा प्रशासकीय सलाह देना अथवा भारतीय उद्योगों को प्रबन्ध, तांत्रिक तथा प्रकाशन सम्बन्धी सेवाओं की प्राप्ति करने में सहायता देना।

निगम के वित्तीय साधन

निगम की वित्तीय व्यवस्था में विश्व बैंक, इंग्लैंड, अमेरिका तथा भारत का सहयोग है। इसके वित्तीय साधनों के स्रोत निम्नलिखित हैं :

(१) अंश पूँजी—इसकी अधिकृत पूँजी २५ करोड़ रु० है जो सौ-सौ रु० के ७.५० लाख साधारण अंशों तथा सौ-सौ रु० के १७.५० लाख अन्य प्रकार के अंशों में विभाजित है। इसमें से निगम ने ७.५ करोड़ रु० के सौ-सौ रुपये के ७,५०,००० सामान्य अंशों का अधिकृत मूल्य पर निर्गमन किया है। सन् १९६६-६७ के वर्ष में निगम ने ७८ लाख रु० से अपनी पूँजी में वृद्धि की है।

(२) केन्द्रीय सरकार से ऋण—चुकता पूँजी के अतिरिक्त निगम ने भारत सरकार से अब तक ३७.५० करोड़ रु० के बार ऋण लिए हैं। प्रथम ऋण १९५५ में ७.५ करोड़ रु० का बिना व्याज के लिया जिसका भुगतान १५ वर्ष के बाद १५ किश्तों में होना था। दूसरा ऋण १० करोड़ रु० का था जो १९५९ में प्राप्त हुआ था तथा जिसका भुगतान १० वर्षों में १० वार्षिक किश्तों में होना था। तीसरा ऋण भी १० करोड़ रु० का था जो १९६५ में प्राप्त हुआ था। चौथा ऋण भी १० करोड़ रु० का था। ३१ दिसम्बर १९६६ को निगम पर केन्द्रीय सरकार का ३२.५ करोड़ रु० का बकाया था।

(३) विदेशी मुद्रा में ऋण—निगम ने ३१ मार्च, १९६७ तक विश्व की तीन प्रमुख सस्थाओं से ११६ करोड़ रुपए के ऋण विदेशी मुद्रा में प्राप्त किये हैं। इसके अतिरिक्त निगम को १९६६-६७ के वर्ष में ३८ करोड़ रु० की विदेशी मुद्रा में अतिरिक्त साख (Additional credit) प्राप्त हुई।

(४) भारतीय औद्योगिक विकास बैंक से ऋण—समय-समय पर निगम भारतीय औद्योगिक विकास बैंक ने भी ऋण लेकर अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति करता रहता है। ३१ दिसम्बर, १९६६ के अन्त में निगम को भारतीय औद्योगिक विकास बैंक के तीन करोड़ रु० देने थे। मन् १९६६-६७ के वर्ष में निगम ने भारतीय औद्योगिक विकास बैंक से ५ करोड़ रु० का एक ऋण लिया।

(५) सचिव कोष—निगम ने निम्न कोष स्थापित किये हैं:—(i) पूँजीगत सचिव कोष, (ii) सामान्य सचिव कोष, तथा (iii) विरोध सचिव कोष। इन सचिव कोषों में अलग-अलग धन राशि जमा है।

प्रबन्ध :

इस निगम का प्रबन्ध सचालक सभा द्वारा होगा जिसमें ११ सदस्य तथा १ जनरल मैनेजर होगा। सचालको में से ७ भारतीय, २ ब्रिटिश १ अमेरिकी और १ भारतीय वाणिज्य और उद्योग मन्त्रालय की ओर से होगा। इस समय इसके चेयरमैन सर्व श्री जी० एम० मेहता तथा जनरल मैनेजर श्री एच० टी० पारीख हैं।

### (III) राष्ट्रीय औद्योगिक विकास निगम (N. I. D. C.)

(National Industrial Development Corporation)

स्थापना

राष्ट्रीय औद्योगिक विकास निगम की स्थापना २० अक्टूबर, १९५८ को देहली में की गई। यह निगम पूर्ण रूप से एक राजकीय सस्था है और इसका स्वामित्व व नियन्त्रण सरकार के हाथ में है। इस निगम की स्थापना का मूल उद्देश्य देश में तीव्रगति से औद्योगीकरण लाना है। इस कार्य को पूरा करने के लिए वह निजी क्षेत्र का भी सहयोग प्राप्त करेगा। इस निगम का पञ्जीयन (Registration) भारतीय कम्पनी अधिनियम के अन्तर्गत किया गया है।

पूँजी

निगम की कुल पूँजी १ करोड़ रुपए की है जो १००-१०० रुपए के १ लाख अंशों में विभाजित है। मसत अंश केन्द्रीय सरकार द्वारा खरीद लिये गये हैं। आवश्यकता पडने पर निगम अपने अंश व ऋण-पत्र बचकर अपने आर्थिक साधन बढ़ा सकता है। इसके अतिरिक्त यह केन्द्रीय सरकार, राज्य सरकारों, अनुसूचित बैंकों कम्पनिया तथा व्यक्तियों से अनुदान (Grants), ऋण (Loans), अग्रिम (Advances) अथवा निक्षेप स्वीकार कर सकता है।

प्रबन्ध

राष्ट्रीय औद्योगिक विकास निगम का प्रबन्ध एक सचालक सभा द्वारा होगा, जिसमें २० सदस्य हैं। वाणिज्य एवं उद्योग मन्त्री इसके सभापति हैं। इन सचालकों को केन्द्रीय सरकार ने मनानीत (Nominate) किया है।

उद्देश्य :

(१) देश की औद्योगिक प्रगति के लिए आवश्यक मशीनरी एवं यन्त्रों का प्रबन्ध करना तथा आधारभूत उद्योगों (Basic Industries) का प्रवर्तन एवं उनकी स्थापना करना। (२) देश के औद्योगिक विकास में जो निजी उद्योग महापक हों, उनको तात्त्विक (Technical) एवं इन्जीनियरिंग सुविधायें देना। (३) निजी क्षेत्र को सरकार द्वारा स्वीकृत योजनाओं की पूर्ति के लिए आवश्यक तात्त्विक, इन्जीनियरिंग, आर्थिक तथा अन्य सुविधायें देना। (४) प्रस्तावित औद्योगिक

भोजनाओं की पूर्ति के लिए आवश्यक अध्ययन करना तथा उनको तांत्रिक, इन्जीनियरिंग, आर्थिक तथा अन्य सुविधायें देना ।

उपरोक्त निगम का उद्देश्य लाभोपार्जन नहीं है बल्कि देश में तीव्रगति से औद्योगीकरण लाना है; जिसके लिए यह सरकार के एजेण्ट के रूप में कार्य करता है । इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए निगम की प्रथम सभा २३ अक्टूबर, १९५४ को हुई जिसमें उद्योगों की अस्थायी सूची तैयार की गई । इस सूची में निम्न उद्योग सम्मिलित है — (१) जूट, कपास, वस्त्र, चीनी, कागज, सीमेन्ट, रासायनिक, छपाई, खान, निर्माण एवं यान्त्रिक आवागमन आदि उद्योगों के लिए आवश्यक मशीनरी तथा सामग्री का निर्माण कराना; (२) तौह मिश्रण, लौह मैगनीज और फ़ैरोक्रोम; (३) अल्यूमीनियम; (४) ताबा, जस्ता और अलौह घातुएँ, (५) डीजल इन्जन, इन्जन तथा जेनरेटर; (६) भारी रासायनिक द्रव्य; (७) खाद और उर्वरक (Mica), (८) कोयला और कोलतार का सामान; (९) मेथानोन, फारमेलडीहाइड; (१०) काजल; (११) कागज, अख्तारी कागज आदि बनाने के लिए लकड़ी की लुग्दी; (१२) कृत्रिम दवायें, विटामिन और हारमोन, (१३) ऐक्सरे और डाक्टरी औजार आदि, (१४) हाई बोर्ड तथा इन्सुलेशन आदि ।

#### (IV) अन्तर्राष्ट्रीय वित्त निगम (International Finance Corporation)

स्थापना :

द्वितीय विश्व-युद्ध के कारण अधिकांश राष्ट्र नष्ट-भ्रष्ट हो गये थे । निजी क्षेत्र में धन का अभाव विशेषरूप से अनुभव किया जा रहा था । पिछड़े हुए राष्ट्रों में यह स्थिति और भी गम्भीर रूप धारण किये हुए थी । अतएव विश्व बैंक ने २० जुलाई, १९५६ को सदस्य देशों की सहायता करने तथा निजी व्यवसाय (Private Enterprise) को विशेषरूप से सहायता प्रदान करने के लिए 'अन्तर्राष्ट्रीय वित्त निगम' की स्थापना की । यह मार्वाञ्जनिक अन्तर्राष्ट्रीय संगठन है । इसका सम्बन्ध विश्व बैंक (I B R D.) से होते हुए भी इसका पृथक् वैधानिक अस्तित्व है । अगस्त १९५६ तक इसके ३२ सदस्य थे । केवल विश्व बैंक के सदस्य ही इसके सदस्य हो सकते हैं ।

पूँजी :

अन्तर्राष्ट्रीय वित्त निगम की अधिकृत पूँजी १० करोड़ डॉलर है जोकि १,००० (एक हजार), डॉलर के प्रति अंश से १ लाख अंशों में विभाजित है । इस पूँजी में ४७ राष्ट्रों ने ९०४ मिलियन डॉलर का अनुदान दिया है । भारतवर्ष ने ४३३ मिलियन डॉलर का अनुदान दिया है । सबसे अधिक हिस्सा अमेरिका का है ।

उद्देश्य

निगम का प्रमुख उद्देश्य अपने सदस्य देशों में, विशेषतः कम विकसित राष्ट्रों में, उत्पादक निजी (private) के विकास को प्रोत्साहित कर आर्थिक प्रगति करना है । इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए वह निम्न कार्य करेगा — (१) जहाँ उचित शर्तों पर पर्याप्त मात्रा में पूँजी मुलभ नहीं है वहाँ निजी व्यवसायों में स्वयं विनियोग करना । (२) विनियोग के सुअवसरों, निजी पूँजी (देशी एवं विदेशी) तथा अनुभवी प्रबन्धकों को परस्पर समन्वित करने के लिए निकामी गृह (Clearing House) का कार्य करना । (३) निजी पूँजी के उत्पादनशील विनियोग को प्रोत्साहित करना ।

अन्तर्राष्ट्रीय वित्त निगम के अध्यक्ष के अनुसार "यह निगम एक विनियोग अभिकर्ता के नाते कार्य करेगा तथा निजी उद्योगों को सरकारी जमानत के बिना ऋण देगा ।"

विनियोग प्रस्तावों की योग्यता एवं विकास—उपरोक्त उद्देश्यों की पूर्ति के लिए निगम मुख्यतः निजी उपक्रमों (Private Enterprises) से आने वाले प्रस्तावों पर विचार करता है तथा यह विश्वास हो जाने पर कि उस उपक्रम को अन्य स्रोत उपलब्ध नहीं हैं, ऋण देता है । निगम सरकारी क्षेत्र के केवल ऐसे उपक्रमों के प्रस्ताव पर ही विचार करता है, जिनका मुख्यतः निजी स्वरूप (Essentially Private Character) हो ।



निगम ने अपनी क्रियाओं के प्रारम्भिक वर्षों में ऐसे विनियोग प्रस्तावों पर विचार किया जहाँ—(अ) किसी भी व्यवसाय में नवीन विनियोग कम से कम ५ लाख डॉलर या उनके बराबर थे तथा (ब) निगम में मांगी हुई सहायता कम से कम १ लाख डॉलर या उसके बराबर थी। निगम ने अभी तक किसी एक विनियोग की अधिकतम सीमा निर्धारित नहीं की है।

### (V) राष्ट्रीय लघु उद्योग निगम (National Small Industries Corporation)

#### प्रस्तावना :

राष्ट्र के औद्योगीकरण तथा समृद्धि के लिए लघु उद्योगों का विकास होना नितान्त आवश्यक है। ये उद्योग आर्थिक शक्ति को विकेंद्रित कर सरकार की बड़े-बड़े उद्योगपतियों पर निर्भर रहने की आवश्यकता घटाकर एक आदर्श लोकतन्त्र की स्थापना करने में सहायक हो सकते हैं। हमारे देश में विकसित शहरी अर्थव्यवस्था और अर्द्ध-विकसित ग्रामीण अर्थव्यवस्था के सह-अस्तित्व के कारण लघु उद्योगों का महत्व और भी बढ़ जाता है। स्वर्गीय श्री जवाहरलाल नेहरू के शब्दों में, "भारत तभी एक औद्योगिक राष्ट्र होगा, जबकि यहाँ पर लाखों की मात्रा में छोटे-छोटे उद्योग स्थापित कर दिये जायें।" इस प्रकार भारत के औद्योगिक विकास में लघु उद्योगों का महत्वपूर्ण स्थान होते हुए भी ये उद्योग पर्याप्त प्रगति नहीं कर पाये हैं। इसका मुख्य कारण लघु उद्योगों के समक्ष अनेक समस्याओं का होना है।

#### स्थापना

लघु उद्योगों की समस्याओं को ध्यान में रखते हुए एक अन्तर्राष्ट्रीय विशेषज्ञों के दल 'फोर्ड फाउन्डेशन' की सिफारिश पर फरवरी सन् १९५५ में भारत सरकार ने 'राष्ट्रीय लघु उद्योग निगम' की स्थापना की। यह निगम निजी कम्पनी (Private Company) के रूप में रजिस्टर्ड हुआ है। इस निगम के द्वारा लघु उद्योगों को संरक्षण, प्रोत्साहन एवं वित्तीय सहायता मिलती है।

#### उद्देश्य एवं कार्य

निगम का मूलभूत उद्देश्य भारतीय लघु उद्योगों को संरक्षण, प्रोत्साहन एवं वित्तीय सहायता प्रदान करना है। इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए निगम निम्नलिखित कार्य करेगा — (१) राजकीय विभागों में लघु उद्योगों में निर्मित वस्तुओं की खरीदने की व्यवस्था करना। (२) आवश्यकता के अनुसार माल बनाने के लिए पूँजी व प्राविधिक (Technical) सहायता प्रदान करना। (३) लघु एवं विनाश उद्योगों में प्रतिस्पर्धा दूर करके उनके बीच समन्वय स्थापित करना। (४) प्रदर्शनिका तथा विज्ञान केन्द्रों की व्यवस्था करके लघु उद्योगों की बिक्री की सुविधाओं बढ़ाना। (५) लघु उद्योगों को किराया क्रय-रीति (Hire-Purchase System) के आधार पर मशीन व यन्त्र दिलाने की व्यवस्था करना। (६) ओखला तथा नौनी में दो औद्योगिक केन्द्रों की व्यवस्था एवं संचालन करना।

#### पूँजी

प्रारम्भ में निगम की अतिरिक्त पूँजी २० लाख रुपये थी जो सी-सी २० के २०,००० अंशों में विभाजित थी। यह पूँजी पूर्णतया केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रदान की गई थी। बाद में समय-समय पर इस पूँजी की मात्रा में वृद्धि कर दी गई है। इसके अतिरिक्त निगम केन्द्रीय सरकार से समय-समय पर ऋण भी लेता रहता है। निगम को अमेरिका से विकास ऋण कोष के अन्तर्गत लगभग ४ ७६ करोड़ रुपये की सहायता भी प्राप्त हुई है।

### (VI) भारतीय विनियोग केन्द्र (Indian Investment Centre)

#### स्थापना

इसकी स्थापना जून १९६१ में की गई थी। इसका प्रधान कार्यालय न्यूयार्क (अमेरिका) में है।

**उद्देश्य :**

इसका प्रमुख उद्देश्य भारतीय उद्योगपतियों को विदेशी पूँजी तथा औद्योगिक तकनीकी प्राप्त करने में सहायता देना है। इसके अतिरिक्त यह भारतीय तथा विदेशी उद्योगपति दोनों के सहयोग से नवीन उपक्रमों की स्थापना में अपना सहयोग प्रदान करता है। इस कार्य हेतु यह भारतीय उद्योगपतियों को विदेशी उद्योगपतियों के सम्बन्ध में तथा विदेशी उद्योगपतियों को भारतीय उद्योगपतियों के सम्बन्ध में आवश्यक जानकारी प्रदान करता है।

**प्रगति**

अब तक उपलब्ध आँकड़ों के अनुसार भारतीय विनियोग केन्द्र विदेशी उद्योगपति तथा भारतीय उद्योगपति दोनों के सहयोग से केवल ४० संयुक्त उपक्रम स्थापित करने में सफल हो सका है। प्रगति की यह गति बहुत ही बीभी है।

### (VII) फिल्म वित्त निगम (Film Finance Corporation)

**स्थापना :**

फिल्म वित्त निगम की स्थापना मार्च, १९६० को केन्द्रीय सरकार के सहयोग से की गई थी।

**उद्देश्य :**

निगम का प्रमुख उद्देश्य भारत में अन्धवी फिल्मों के निर्माण में सहायता प्रदान करना है। इस उद्देश्य की पूर्ति हेतु निगम प्रत्येक अच्छी फिल्म के निर्माण हेतु ५ लाख ६० तक का ऋण १२% वार्षिक व्याज की दर पर दे सकता है। शीघ्र एवं निश्चित तिथियों पर भुगतान प्राप्त होने पर निगम १५% की दर से व्याज में छूट देता है।

**पूँजी :**

निगम की अधिकृत पूँजी १ करोड़ रुपये है जोकि एक-एक हजार रुपये वाले अंशों में विभाजित है। इसमें से चुकता पूँजी केवल ५० लाख रुपये है<sup>1</sup> जोकि पूर्णतया केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रदान की गई है।

**प्रगति :**

दिसम्बर, १९६६ के अन्त तक इस निगम द्वारा सहायता प्राप्त २८ फिल्मों का निर्गमन हो चुका है जिसमें से १० फिल्मों को इनाम (Award winners) दिया गया है।

### (VIII) जीवन बीमा निगम (Life Insurance Corporation)

**स्थापना :**

जीवन बीमा निगम की स्थापना १ सितम्बर सन् १९५६ को समस्त जीवन बीमा कम्पनियों का राष्ट्रीयकरण करके की गई। इसके लिए भारतीय संसद में एक विशेष विधान पास किया गया जिस पर कि १८ जून १९५६ को राष्ट्रपति की स्वीकृति प्राप्त हो गई।

**उद्देश्य :**

निगम की स्थापना का प्रमुख उद्देश्य बीमित व्यक्तियों में सुरक्षा की भावना उत्पन्न करना तथा पंचवर्षीय योजनाओं तथा औद्योगिक विकास हेतु पर्याप्त मात्रा में धन उपलब्ध कराना है।

1. *India, 1967, p. 139.*

**पूँजी :**

निगम की अधिकृत एव चुकता पूँजी ५ करोड़ रुपये है जोकि पूर्णतया केन्द्रीय सरकार द्वारा ही प्रदान की गई है। इसके अतिरिक्त निगम के पास जीवन बीमा-पत्रों से प्रतिवर्ष प्राप्त होने वाली विशाल धनराशि रहती है।

**प्रगति**

अपने विशाल आर्थिक साधनों के कारण निगम भारत में सबसे बड़ा विनियोजक है। इसीलिए इसे भारतीय मुद्रा-बाजार में सबसे महत्त्वपूर्ण स्थान प्राप्त है। मार्च, सन १९६५ को निगम का ७०२ करोड़ रु० का स्टॉक एक्सचेंज प्रतिभूतियों में विनियोजित था। इस विशाल राशि में से ६८५ ३५ करोड़ रुपये भारत में और लगभग १६ ८६ रु० विदेशों में विनियोजित थे।

### (IX) औद्योगिक विकास बैंक (Industrial Development Bank)

**स्थापना :**

औद्योगिक विकास बैंक की स्थापना दिनांक १ जुलाई, सन् १९६४ को भारत सरकार द्वारा की गई है। इसकी स्थापना हेतु भारतीय संसद में पहले एक अधिनियम पास किया गया था जिस पर कि १६ मई, सन् १९६४ को राष्ट्रपति की सहमति प्राप्त हुई। इस प्रकार भारतीय औद्योगिक इतिहास में यह पहला मुअवमर है जबकि उद्योगों की आर्थिक एव विकास सम्बन्धी समस्याओं को हल करने के लिए एक विशिष्ट संस्था की स्थापना की गई है।

**उद्देश्य :**

औद्योगिक विकास बैंक की स्थापना का प्रमुख उद्देश्य निजी तथा राजकीय औद्योगिक संस्थाओं को वित्तीय सहायता प्रदान करना है। इसके अतिरिक्त बैंक उत्पादक विनियोजन हेतु जनता को दबत, माहम तथा कुशलता की भी सग्रह करेगा।

**कार्य :**

यह बैंक सभी प्रकार के (होटल व्यवसाय को मिलाकर भी) औद्योगिक प्रतिष्ठानों के लिए वित्तीय व्यवस्था करेगा। इसके लिए बैंक निम्नलिखित कार्य सम्पन्न करेगा—(१) प्रत्यक्ष रूप में ऋण प्रदान करना। (२) किसी भी व्यापारिक, औद्योगिक वित्तीय अथवा सेवा-सम्बन्धी संस्था की प्रतिभूतियों में अपने धन का विनियोग करना। (३) पुनर्वित्त व्यवस्था प्रदान करना—यह बैंक का सबसे महत्त्वपूर्ण कार्य है। पुनर्वित्त की व्यवस्था इस प्रकार से की जायेगी—(अ) औद्योगिक वित्त निगम तथा राज्य वित्त निगमों द्वारा दिए गये ऋणों (३ से २५ वर्ष तक की अवधि हेतु) का पुनर्वित्त, (ब) अनुसूचित बैंकों द्वारा ३ से १९ वर्ष तक की अवधि के लिए दिये गये ऋणों के पुनर्वित्त की व्यवस्था, (स) ६ महीने से १० वर्ष तक की अवधि के लिए दी गई निर्यात या अभिगोपन सम्बन्धी दायित्व की प्रत्याभूति या गारन्टी (Guarantee) देना। (४) स्थगित भुगतान, ऋण आर्थिक अध्ययन करना। (५) विपणन व विनियोग सम्बन्धी अनुसन्धान की व्यवस्था करना।

**आर्थिक साधन :**

औद्योगिक विकास बैंक की अधिकृत पूँजी ५० करोड़ रुपये है, जिसमें से १० करोड़ रुपये की पूँजी निर्गमित की जा चुकी है। पूँजी के सम्बन्ध में रिजर्व बैंक को यह अधिकार प्रदान किया गया है कि वह केन्द्रीय सरकार की स्वीकृति से अधिकृत पूँजी को १०० करोड़ रुपये तक बढ़ा ले।

उपरोक्त के अतिरिक्त यदि औद्योगिक विकास बैंक के आर्थिक साधन कम हो तो रिजर्व बैंक से ऋण भी लिया जा सकता है। इसके अलावा औद्योगिक विकास बैंक रिजर्व बैंक द्वारा प्रारम्भ किये गये राष्ट्रीय औद्योगिक साख से भी ऋण ले सकता है। इस सम्बन्ध में और भी उल्लेखनीय

बात यह है कि औद्योगिक विकास बैंक केन्द्रीय सरकार से अपनी पूँजी के बराबर बिना व्याज के ऋण ले सकता है। यह ऋण १५ वर्ष के अन्दर १५ समान किस्तों में चुकाना होगा। इसके अतिरिक्त बैंक के पास एक विशिष्ट विकास सहायता कोष (Special Development Assistance Fund) भी है जिसके माध्यम से यह मुख्यतः ऐसे उद्योगों को आर्थिक सहायता प्रदान कर सकेगा जोकि राष्ट्र की दृष्टि से तो महत्वपूर्ण हैं, किन्तु एक सामान्य बैंकर अथवा वाणिज्य संस्था उसे आर्थिक सहायता देने के लिए तत्पर नहीं है।

**प्रबन्ध :**

औद्योगिक विकास बैंक का प्रबन्ध रिजर्व बैंक के केन्द्रीय प्रबन्ध-मण्डल के आदेशानुसार होगा। प्रबन्ध की सुविधा हेतु सचालको तथा अध्यक्ष की नियुक्ति रिजर्व बैंक के द्वारा की जाएगी।

**व्याज दर :**

बैंक की सामान्य दर ८% रही है। किरत टूट जाने पर ३% और लगाई जाती है।

**प्रगति का अवलोकन .**

बैंक ने १ जुलाई, १९६४ से ३० जून, १९६७ तक १८४७ करोड़ रु० के ऋण स्वीकृत किये हैं तथा १३४७ करोड़ रु० वास्तव में वितरित किये हैं। इसके अतिरिक्त ३४२ करोड़ रु० की गारन्टी भी दी है।

### (X) यूनिट ट्रस्ट ऑफ इण्डिया (Unit Trust of India)

**प्रस्तावना :**

भारत आज योजनाओं के युग से गुजर रहा है। योजनाओं की सफलताओं को जिन प्रयत्नों की आवश्यकता है, उनके लिए सभी प्रकार के प्रयास जनता व सरकार द्वारा किये जा रहे हैं। हमें देश के प्राकृतिक स्रोतों के दोहन के लिए विशाल मात्रा में पूँजी की आवश्यकता है। पूँजी की पूर्ति सरकार द्वारा विभिन्न प्रकार के करों, बचतों व विदेशों से प्राप्त ऋणों आदि से की जा रही है, किन्तु किसी भी देश की योजनाओं को सफलता तभी मिल सकती है जबकि जन-साधारण अपनी आय में से कुछ हिस्सा बचाकर पूँजी-निर्माण में योग दे। इसके लिए यह आवश्यक है कि देश में ऐसी संस्थाओं का बाहुल्य हो जोकि जनसाधारण को बचत के लिए उत्साहित करें। ऐसी संस्थाओं के अभाव में विनियोजकों को स्वयं इस बात का निर्णय करना पड़ता है कि वे किस कम्पनी में अपने पैसे की गाढ़ी जमाई का विनियोग करें। अभाग्यवश भारतवर्ष में ऐसी विश्वमनीय संस्थाओं का अभाव रहा है जोकि जन-साधारण की छोटी-छोटी बचतों का विनियोग देश के औद्योगिकरण के लिए कर सकें। यही कारण है कि भारत की आर्थिक योजनाओं की असफलता का मामला करना पड़ रहा है। इसी उद्देश्य की पूर्ति के लिए भारतीय संसद में दिसम्बर १९६३ को एक कानून पास हुआ जिसे 'यूनिट ट्रस्ट ऑफ इण्डिया एक्ट, १९६३' कहते हैं। इसके अन्तर्गत सार्वजनिक क्षेत्र में यूनिट ट्रस्ट ऑफ इण्डिया की स्थापना की गई है। यह कानून फरवरी, १९६४ से लागू हुआ तथा इसके अनुसार १ जुलाई, १९६४ को भारत में यूनिट ट्रस्ट ऑफ इण्डिया की स्थापना की गई। १ जुलाई, १९६४ से यूनिट ट्रस्ट के यूनिटों की बिक्री प्रारम्भ हो गई है।

**उद्देश्य एवं कार्य**

४ दिसम्बर, १९६३ को भारत सरकार ने पिछले वित्त मन्त्री श्री टी० टी० कृष्णमाचारी ने संसद में यूनिट ट्रस्ट विधेयक पेश करते हुए बताया कि उसका मूल उद्देश्य मध्यम वर्ग के लोगों को छोटी-छोटी बचतों को उत्पादन कार्यों में लगाना है। यह ट्रस्ट निम्न आय वाले वर्गों के लोगों को बिना परेशानी के पैसा लगाने का सुअवसर देगा, साथ ही उसका पैसा सुरक्षित रहेगा और उनको पर्याप्त लाभ भी मिलेगा। ट्रस्ट प्रतिभूतियों का क्रय-विक्रय करेगा जिनमें शेयर, बॉण्ड व अन्य कम्पनियों, आयोग और संस्थाओं के स्टॉक भी शामिल हैं। ट्रस्ट इकाइयाँ बेचेगा जोकि

१० ४० स कम और १०० १० से अधिक की नहीं होगी। यही इकाइया ट्रस्ट विनियोजन का प्रतिनिधित्व करगी। नाभाग की राशि का दृष्टि में रखकर ट्रस्ट इकाइयों के विक्रय मूल्य को निर्धारित करेगा। घोषित मूल्य पर ट्रस्ट इकाइयों को वापस खरीद भी सकता है। किसी व्यक्ति को कितना इकाइयाँ बची जायगी इसकी कोई सामा नहीं होगी। ट्रस्ट हर वष अपनी शुद्ध आय का कम से कम ९० प्रतिशत भाग इकाई धारका (Unit Holders) में बांट देगा ट्रस्ट आय कर अधिकार आदि से मुक्त होगा। इकाई धारकों को भी ट्रस्ट से प्राप्त आय पर आय कर नहीं देना पड़ेगा।

### पूँजी

ट्रस्ट का प्रारम्भिक पूँजी ५ करोड़ ४० है। इस पूँजी का क्रय विभिन्न सस्थाओं द्वारा इस प्रकार म किया गया है—(१) रिजर्व बैंक आफ इण्डिया २ ५ करोड़ रुपये (२) जीवन बीमा निगम ७५ लाख रुपये (३) स्टेट बैंक आफ इण्डिया ७५ लाख रुपये (४) अनुमूचित बैंक तथा अन्य वित्तीय सस्थाएँ १ करोड़ रुपये।

उपरोक्त पूँजी का बहुत ही मावधानी के साथ विनियोग किया गया है। अधिनियम में यह भी व्यवस्था है कि पर्याप्त मात्रा में इकाइयों के विक्रय में प्राप्त होने वाली धन राशि में से प्रारम्भिक पूँजी को लौटा दिया जायेगा।

ट्रस्ट केन्द्रीय सरकार की स्वीकृत गारंटी पर जपन बाण्डों पर ६ महीने के लिए ऋण ले सकता है। यह ९० दिन की अवधि के लिए रिजर्व बैंक से भी ऋण ले सकता है।

### प्रबंध

ट्रस्ट का प्रबंध ट्रस्ट मण्डल के अधीन है जिनमें अध्यक्ष सहित कुल मिलाकर १० सदस्यों के रहने की व्यवस्था की गई है। अब तक मन्स्यो की नियुक्ति निम्न प्रकार से की गई है (१) रिजर्व बैंक द्वारा मनोनीत ५ (इसमें अध्यक्ष भी सम्मिलित है) (२) स्टेट बैंक आफ इण्डिया द्वारा मनोनीत १ (३) जीवन बीमा निगम द्वारा मनोनीत १ (४) अनुमूचित बैंक तथा अन्य वित्तीय सस्थाओं द्वारा निर्वाचित २।

नोट—आवश्यकता होने पर एक प्रबंध अधिकारी की भी नियुक्ति की जा सकती है। यह प्रबंध अधिकारी भी ट्रस्ट मण्डल का एक सदस्य माना जायेगा।

उपरोक्त के अतिरिक्त ट्रस्ट के कारोबार के संचालन के लिए एक प्रबंध समिति के गठन की भी व्यवस्था की गई है। जिसमें ट्रस्ट का अध्यक्ष रिजर्व बैंक द्वारा मनोनीत प्रबंध अधिकारी व अन्य दो सदस्य होंगे। ट्रस्ट का अध्यक्ष ही इस समिति का अध्यक्ष होगा। कार्यों के सम्पादन में रिजर्व बैंक के विहित आदेशों पर नीति सम्बन्धी प्रश्नों पर निर्देशन मिलेगा जिसमें बैंक का निणय सवापरि होगा।

### प्रगति का अवलोकन

श्री आर० एम० भट्ट (चैयरमन यूनिट ट्रस्ट आफ इण्डिया) ने अपनी वार्षिक रिपोर्ट में ट्रस्ट द्वारा २० जून १९६८ के वष की प्रगति के सम्बन्ध में निम्नलिखित आंकड़े प्रस्तुत किये

इकाइयों की बिक्री—१९६७ ६८ में ट्रस्ट ने कुल मिलाकर १५ ३० करोड़ रुपये की इकाइयाँ का विक्रय किया। जबकि पिछले वष में ट्रस्ट ने ९ २४ करोड़ रुपये की इकाइयों का विक्रय किया था।

आय तथा लाभ—२० जून १९६८ को समाप्त होने वाले वष में ट्रस्ट को ३ ६७ करोड़ रुपये की सकल आय (Gross Income) हुई जबकि पिछले वष में केवल २ ५१ करोड़ रुपये की सकल आय हुई थी।

## प्रबन्ध-अभिकर्ता प्रणाली (Managing Agency System)

### प्रारम्भिक :

भारत का वर्तमान औद्योगिक जगत प्रबन्ध-अभिकर्ताओं के त्याग, तपस्या और साहस का अद्भुत उदाहरण है। इसकी एक-एक ईंट पर प्रबन्ध-अभिकर्ताओं की अदृष्ट छाप विद्यमान है। संसार के किसी भी भाग में प्रबन्ध-अभिकर्ताओं की इतनी व्यापक महत्ता और स्वाति नहीं है, जितनी कि भारत में। जिस समय भारत में उद्योगों का विकास नहीं हो पा रहा था, विनियोक्ताओं में नवीन व्यवसायों तथा उद्योगों की जोखिम लेने की शक्ति नहीं थी, देश में व्यवसाय का अभाव था, अच्छे संचालक एवं प्रबन्ध-अभिकर्ता कठिनाई में मिलते थे, इन प्रबन्ध-अभिकर्ताओं ने ही भारत के औद्योगिक सगठन में एक मुहृद स्तम्भ का कार्य किया, जिससे भारतीय उद्योग निरन्तर प्रगति की ओर अग्रसर होता रहा। आधुनिक (लगभग सभी मुख्य निर्माण अथवा उत्पादक उद्योगों), जैसे—कोयला, लोहा एवं इस्पात, जूट, सूती-वस्त्र, जल-विद्युत्, चीनी इत्यादि के प्रवर्तन, निर्माण एवं सफलता का एकमात्र श्रेय इन्हीं अभिकर्ताओं को है। इस कथन की पुष्टि भारतीय राजकर समिति (Indian Fiscal Commission) ने अपनी १९४९-५० की रिपोर्ट में की है। रिपोर्ट के अनुसार, “औद्योगीकरण के प्रारम्भिक दिनों में, जबकि न तो साहस और न पूँजी ही प्राप्त थी, प्रबन्ध-अभिकर्ताओं ने दोनों को ही प्रदान किया तथा भारत के वर्तमान सुदृढ़ उद्योग, जैसे—सूती वस्त्र, जूट, इस्पात आदि विभिन्न सुप्रसिद्ध प्रबन्ध-अभिकर्ता-गृहों के पथ-प्रदर्शन, उत्साह व पोषित देख-रेख (Fostering Care) के कारण ही इस अवस्था को प्राप्त कर सके हैं।” आज स्थिति यह है कि ६०० से अधिक कम्पनियों का प्रबन्ध तथा संचालन केवल २० प्रबन्ध-अभिकर्ताओं के हाथ में है। इसी प्रकार ९ अंग्रेजी प्रबन्ध-अभिकर्ताओं के अधीन २५० से अधिक कम्पनियाँ हैं।

परन्तु कम्पनी अधिनियम १९५६ तथा सञ्चालित कम्पनी अधिनियम १९६०, ६३, ६४, ६५, ६६ तथा ६७ के अनुसार इनके क्षेत्र पर बहुत ही कड़े प्रतिबन्ध लगाये जाने के कारण इनका अस्तित्व धीरे-धीरे कम होता जा रहा है। सरकार के वर्तमान रुख को देखते हुए ऐसा प्रतीत होता है कि वह भारतीय प्रबन्ध अभिकर्ता प्रणाली को समाप्त करने का दृढ़ सकल्प कर चुकी है।

### प्रादुर्भाव एवं विकास (Origin and Development)

प्रबन्ध-अभिकर्ता प्रणाली का प्रादुर्भाव एवं विकास भारत के औद्योगिक विकास के साथ-साथ हुआ है। यहाँ उद्योग के प्रारम्भिक प्रमुख विकासकर्ता अंग्रेजी व्यवसायी थे जो शुरू में यहाँ कुछ व्यापारिक संस्थाओं के प्रतिनिधि की भाँति आये। इनके पास विशाल धनराशि थी

और वे उसका उचित विनियोग करना चाहते थे। भारतवर्ष एक कृषि-प्रधान राष्ट्र तथा असीम प्राकृतिक साधनों से परिपूर्ण होते हुए भी औद्योगिक दृष्टि से पिछड़ा हुआ था। इस प्रकार यहाँ पर विनियोग के लिए अपार क्षेत्र मौजूद था। इसके विपरीत यहाँ के निवासी किसी भी नवीन उद्योग में पूँजी लगाने से डरते थे। यहाँ की पूँजी धार्मिकी थी। बैंक तथा पूँजी-बाजार का अभाव था। पूँजी के अतिरिक्त वे समस्त साधन यहाँ पर प्रचुर मात्रा में उपलब्ध थे जोकि किसी भी देश के औद्योगिक विकास के लिए आवश्यक होते हैं। अतएव अत्यधिक लाभ कमाने के उद्देश्य से उन्होंने अपने पाम से पूँजी लगाकर उद्योगों को स्थापना करना प्रारम्भ किया। हानि एवं आपत्ति-काव के समय भी उन्होंने उद्योगों की रक्षा हेतु अपने पास ही आर्थिक सहायता प्रदान की। इस प्रकार कम्पनी के जन्मदाना, पूँजी प्रदान करने वाले तथा अनुभवी प्रबन्धकर्त्ता होने के नाते उनका उम कम्पनी के निपन्त्रण में प्रमुख हाथ रहा। यहाँ तक कि एक ही प्रबन्ध-अभिकर्त्ता के अधीन कई कम्पनियाँ हो गईं।

डॉ० वेरा एन्स्टे (Dr Vera Anstey) ने अपनी पुस्तक "भारत का आर्थिक विकास" में वर्तमान प्रबन्ध-अभिकर्त्ता प्रणाली के प्रचलन की तिथि सन् १८३३ ई० दी है। जबकि ईस्ट इण्डिया कम्पनी ने अपना व्यापारिक कार्य पूर्णतया स्थापित कर दिया था। श्री ज्योकी टायसन के अनुसार, भारत में प्रबन्ध-अभिकर्त्ता की नींव कलकत्ते की डियनम एण्ड कम्पनी (Messrs Dignam & Co) ने डाली। अंग्रेजों के द्वारा प्राप्त महान् सफलता से प्रभावित होकर भारतीयों ने भी 'प्रबन्ध-अभिकर्त्ता' की स्थापना करना प्रारम्भ किया।

### परिभाषा (Definition)

'प्रबन्ध-अभिकर्त्ता में आशय उस व्यक्ति, साझेदारी या सामामेलित सस्था से है जो कम्पनी के माथ हुए समझौते अथवा उसके पापद-नीमानियम या अन्तनियमों के अन्तर्गत कम्पनी के सम्पूर्ण या अधिकांश कार्यों के प्रबन्ध करने वा अधिकारी इस अधिनियम के आदेशों के अधीन है, इनमें व्यक्ति, साझेदारी या सामामेलित सस्था शामिल किये जाते हैं, यदि वे प्रबन्ध-अभिकर्त्ता का स्थान ग्रहण किये हुए हों तथा चाह जिस नाम से पुकारे जाते हा।' [धारा २ (२५)]

उपरोक्त परिभाषा के आधार पर हम कह सकते हैं कि प्रबन्ध-अभिकर्त्ता :—(१) व्यक्ति, साझेदारी अथवा सामामेलित सस्था हो सकता है, (२) विधान के अनुसार कम्पनी का प्रबन्ध करने का अधिकारी है, (३) संचालका के नियन्त्रण तथा देख रेख में काम करता है, (४) प्रबन्ध के अधिकार कम्पनी ने समझौते के द्वारा पापद-नीमानियम अथवा अन्तनियमों के द्वारा प्राप्त होते हैं, एवं (५) ये कम्पनी के तौर पर होते हैं और उनको समझौते के अनुसार लाभों में से हिस्सा दिया जाता है।

### भारत में प्रबन्ध-अभिकर्त्ता के कार्य (Functions of Managing Agents in India)

भारत में प्रबन्ध-अभिकर्त्ता की स्थिति जिसा भी नवीन उद्योग तथा व्यवसाय को प्रारम्भ करने वाल प्रबन्धका के समान है। उनको कम्पनी की स्थापना करके उसका प्रारम्भ करना होता है, उसके निय पयाप्त माना म पूँजी एकत्रित करनी पडनी है तथा उसके विकास के लिए कम्पनी का संचालन करना पडता है, अतएव प्रबन्ध-अभिकर्त्ता कम्पनी के प्रवर्तक, पूँजीपति तथा संचालक होने हैं। इस प्रकार प्रबन्ध-अभिकर्त्ताओं के निम्नलिखित प्रमुख कार्य हैं :

(१) कम्पनी का प्रवर्तन एवं निर्माण (Promotions and Floatation of Companies)—किसी भी नवीन कम्पनी की स्थापना के लिए कुछ प्रारम्भिक अनुमन्धान, प्रारम्भिक व्यय व अन्य साधनों की आवश्यकता होती है। इस कार्य के लिए अन्य देशों में विशिष्ट संस्थाएँ होती हैं, जैसे अमेरिका में विनियोगकर्त्ता अधिकारी (Investing Bankers), ब्रिटेन में साव-अधिकारी (Industrial Credit Banks) तथा जर्मनी में औद्योगिक संस्थाओं का भारी अभाव है। अतएव यहाँ पर प्रवर्तन तथा निर्माण का कार्य प्रबन्ध-अभिकर्त्ताओं

द्वारा होता है, जो आवश्यक अनुभव तथा तान्त्रिक योग्यता रखते हैं। उदाहरणार्थ, भारत में टाटा एण्ड सन्स लिमिटेड, डालमिया जैन लिमिटेड, करमचन्द चापर एण्ड ब्रादर्स लिमिटेड, बिड़ला लिमिटेड, बर्ड एण्ड कम्पनी, मार्टिन एण्ड कम्पनी, जेम्स फिनले एण्ड कम्पनी आदि प्रसिद्ध प्रबन्ध-अभिकर्ताओं की संस्थाएँ हैं जिन्होंने अनेक कम्पनियों के प्रवर्तन का कार्य किया है।

(२) आर्थिक सहायता (Financial Assistance)—यह प्रबन्ध-अभिकर्ताओं का दूसरा एवं अत्यन्त महत्त्वपूर्ण कार्य है। ये न केवल प्रारम्भिक पूँजी का प्रबन्ध करते हैं, अपितु बाद में पुनर्संज्ञा, विकास तथा आधुनिकीकरण व कार्यशील पूँजी के प्रबन्ध के लिए एव संकट-काल में समस्त आर्थिक समस्याओं को सुलझाने के लिए सर्वदैव तत्पर रहते हैं। इनकी गिनती आर्थिक सहायता देने वालों में होने के कई कारण हो सकते हैं; जैसे—मुसगठित पूँजी बाजार का अभाव, भारतीय पूँजी का शर्मीलापन, बैंकों की धारणा आदि।

प्रबन्ध-अभिकर्ता नवीन तथा वर्तमान कम्पनियों को निम्न प्रकार से आर्थिक सहायता देते हैं :

(i) ये स्वयं कम्पनी के अंशों तथा ऋण-पत्रों का क्रय करते हैं, अर्थात् अपने निजी साधनों से आर्थिक सहायता प्रदान करते हैं।

(ii) प्रबन्ध-अभिकर्ता की निजी साख पर हमारे देश में औद्योगिक केन्द्रों, जैसे—अहमदाबाद तथा बम्बई में कम्पनियों को जन-निक्षेप (Public Deposits) प्राप्त हो जाते हैं।

(iii) बैंकों से प्राप्त हुआ ऋण तथा अग्रिम (Loans and Advances) पर प्रबन्ध-अभिकर्ता व्यक्तिगत प्रतिभूति (Guarantee) प्रदान करते हैं।

(iv) नई कम्पनी जनता को अपने ऋण-पत्र तथा अंशों के खरीदने के लिये प्रबन्ध-अभिकर्ताओं के नाम पर ही आकर्षित कर पाती है। उनका नाम देने से कम्पनी की ख्याति में वृद्धि होती है।

(v) प्रबन्ध-अभिकर्ता के नियन्त्रण में न केवल विभिन्न प्रकार की व्यावसायिक व औद्योगिक कम्पनियाँ होती हैं, बरिक्त वित्तीय संस्थाएँ तथा बैंक, बीमा कम्पनियाँ, विनियोगी प्रत्यास इत्यादि भी होते हैं। इन विभिन्न संस्थाओं में सम्पत्तियाँ स्थापित करके ये वित्तीय संस्थाओं के धन का उपयोग अन्य कम्पनियों में कर सकते हैं।

(vi) प्रबन्ध-अभिकर्ता विदेशी पूँजीपतियों से व्यापारिक समझौते करते हैं। परिणामस्वरूप, व्यावसायिक इत्यादियों का विदेशी पूँजी आसानी से मिल जाती है।

(vii) वे कम्पनियों के अंशों तथा ऋण-पत्रों का अभिगोपन करने का कार्य भी करते हैं।

(३) कम्पनों का संचालन (Management of Companies)—प्रबन्ध-अभिकर्ताओं का तृतीय महत्त्वपूर्ण एव प्रशसनीय कार्य कम्पनियों की व्यवस्था करना है। वे अपने तान्त्रिक ज्ञान एवं व्यावसायिक अनुभव द्वारा विभिन्न व्यावसायिक कम्पनियों का संगठन व्यवसाय की आवश्यकता-नुसार करते हैं। अतः यदि यह कहा जाय कि भारत में कम्पनियों की यशस्विता, प्रवर्तन, व्यवस्थापन एवं प्रबन्ध-कार्य की सफलता का सम्पूर्ण श्रेय इन्हीं प्रबन्ध-अभिकर्ताओं को है तो कोई अतिशयोक्ति न होगी।

### प्रबन्ध-अभिकर्ताओं के गुण तथा दोष

#### (Advantages and Disadvantages of Managing Agents)

##### प्रबन्ध-अभिकर्ताओं के गुण

देश में भीमकाय उद्योगों को जन्म देने तथा उनके वाल्य-काल में पालन-पोषण करने का एक मात्र श्रेय प्रबन्ध-अभिकर्ताओं को ही है। इनके बारे में कहा है कि "भारत में स्थापित हर १० कम्पनियों में से ६ कम्पनियों को इन्होंने ही जन्म दिया है।" निस्सन्देह हमारे देश की वर्तमान औद्योगिक प्रगति प्रबन्ध-अभिकर्ताओं की विभिन्न महत्त्वपूर्ण एवं निःस्वार्थ सेवाओं का प्रतीक है। इस प्रणाली के प्रमुख लाभ अग्रलिखित प्रकार हैं



(१) कम्पनियों का प्रवर्तन एवं निर्माण—जैसा कि ऊपर वर्णन किया जा चुका है कि प्रवर्तन तथा निर्माणकर्ता का कार्य करने वाली विशिष्ट मस्याओं का अभाव होने के कारण यह कार्य (हमारे देश में) प्रबन्ध-अभिकर्ताओं द्वारा सम्पन्न होता है।

(२) आर्थिक सहायता (Financial Assistance) 'धन प्रत्येक व्यावसायिक तथा औद्योगिक इकाई का जीवन-रक्त है'। जैसा कि ऊपर मकेत किया जा चुका है। प्रबन्ध-अभिकर्ता कई माधनों के द्वारा कम्पनी के लिए धन की व्यवस्था करते हैं। इसके व्यावसायिक जीवन तथा वाणिज्य जगत में स्याति के बल पर कम्पनी को आसानी से धन प्राप्त हो जाता है। १ अप्रैल, १९६६ को प्रबन्ध-अभिकर्ता की कुल प्रदत्त पूँजी ३८७८ करोड़ रु० थी, तथा इनके द्वारा प्रवर्तित कम्पनियों की प्रदत्त पूँजी ४९२४६ करोड़ रु० थी।

(३) कम्पनी का संचालन (Management of Companies)—इसका भी सकेत पहले किया जा चुका है। वे अपने तान्त्रिक एवं व्यावसायिक अनुभव द्वारा विभिन्न व्यावसायिक कम्पनियों का सगठन व्यवसाय की आवश्यकतानुसार करते हैं। इससे कम्पनी की कार्यक्षमता में वृद्धि होती है।

(४) विनियोगों की सुरक्षा (Safety of Investment) —प्रबन्ध-अभिकर्ता अपनी स्याति का सबसे अधिक ध्यान रखते हैं और यथासक्ति इस पर घबरा नहीं लगने देते। अतएव जनता तथा विनियोक्तों को यह विश्वास हो जाता है कि सुव्यवस्थित प्रबन्ध-अभिकर्ता के प्रबन्ध में जो कम्पनियाँ होती हैं, उनमें उनका धन पूर्ण रूप से सुरक्षित रहता है।

(५) विवेकीकरण (Rationalisation) एवं सूचीकरण (Co-ordination)—प्रबन्ध-अभिकर्ताओं के नियन्त्रण में विभिन्न प्रकार की कई व्यावसायिक इकाइयाँ होती हैं जिनके विशिष्टीकरण (Specialisation) के लिए वे अपने कार्यालय में अलग अलग विभाग रखते हैं, जिनसे उनके अन्तर्गत सभी कम्पनियों को लाभ पहुँच सके। व्यक्तिगत रूप से कम्पनियों के लिए यह सम्भव नहीं होता कि वे विशिष्ट योग्यता वाले अनुभवी व्यक्तियों को नियुक्त कर सकें, किन्तु प्रबन्ध अभिकर्ताओं द्वारा न्यूनतम व्यय पर उन्हें विशेषज्ञों की सेवा का लाभ प्राप्त हो जाता है। इसके अतिरिक्त पूरक उद्योगों में एक उद्योग का मान दूसरे उद्योग में खप जाता है। उदाहरणार्थ, कच्चा लोहा, कोयला तथा इस्पात उद्योगों में तीनों एक-दूसरे के पूरक हैं। इस प्रकार प्रबन्ध अभिकर्ता अपनी व्यवस्थित कम्पनियाँ में एकसूत्र या सामञ्जस्य लाते हैं, जिनके फलस्वरूप उनमें मितव्ययिता होने के साथ-साथ कार्यक्षमता में भी वृद्धि होती है।

(६) प्रतिभूतियों का अभिगोपन—(Underwriting of Securities)—इससे देश में औद्योगिक प्रतिभूतियों का अभिगोपन (Underwriting) करने के लिए विशिष्ट मस्याएँ उपलब्ध नहीं हैं, अतः यह कार्य भी प्रबन्ध अभिकर्ताओं द्वारा सम्पन्न होता है। इसलिए इनकी इन सेवाओं के सुपरिणामस्वरूप कम्पनी के प्रशं व ऋण-भ्रम शीघ्र बिक जाते हैं जिनसे उनको आसानी से पूँजी प्राप्त हो जाती है तथा जनता की निष्क्रिय विपुल धन राशि का भी उद्योगों में सदुपयोग हो जाता है।

(७) विशेषज्ञों की उपलब्धता (Experts are available)—वे अपने यहाँ तान्त्रिक व अनुभवी विशेषज्ञों की नियुक्ति करते हैं जिसके लाभ उनके नियन्त्रण में आई हुई सभी कम्पनियों को प्राप्त होते हैं।

(८) प्रतिस्पर्धा का अन्त (End of Competition)—एक ही प्रबन्ध-अभिकर्ता द्वारा नियन्त्रित कम्पनियों में प्रतिस्पर्धा का अन्त हो जाता है। इसके विपरीत उनमें सहयोग की भावना बढ़ती है, जिससे परिणामस्वरूप प्रबन्ध एवं व्यवस्था में मितव्ययिता तथा सुगमता आ जाती है।

(९) आधुनिक भीमकाय उत्पादन का उदगम (Origin of large-scale Production)—आधुनिक भीमकाय उत्पादन के लाभ प्रबन्ध-अभिकर्ताओं द्वारा ही सम्भव हो सके हैं। इनके निरन्तर प्रयत्नों द्वारा बड़े-बड़े उद्योग एवं व्यवसायों का निमाण हुआ और अपने अनुभव तथा परिश्रम से वे उनकी उत्पत्ति के क्षिप्र पर पहुँचाने में सफल भी हुए हैं।

(१०) अन्य लाभ—प्रबन्ध-अभिकर्ताओं से सबसे अधिक लाभ नव निर्मित कम्पनियों को

हुआ है, क्योंकि जनता में उनके प्रति विश्वास उत्पन्न कराने का एकमात्र श्रेय उन्हीं को दिया जा सकता है। इसके अतिरिक्त इनके होने से भारतीय औद्योगिक इकाइयों में संयोग आन्दोलन (Combination Movement) को भारी प्रोत्साहन मिला है। इनके नियन्त्रण में रहने वाली कम्पनियों के बीच सहकारी भावना के उत्पन्न होने के कारण उनका आर्थिक संकट प्रायः समाप्त हो जाता है।

### प्रबन्ध-अभिकर्ताओं के दोष

स्वर्गोप श्रो के० टी० शाह (K T Shah) के मतानुसार, “प्रबन्ध-अभिकर्ता प्रणाली की जड़, शाखाएँ, बीर, पत्तियाँ और फल सब प्रकार से सड़ गये हैं और शीघ्रातिशीघ्र इसका विघटन कर देना चाहिए, ताकि इसको किसी भी दलील पर कायम रखे जाने का प्रश्न ही न उठ सके।” वास्तव में प्रबन्ध-अभिकर्ता प्रणाली के अनेक दोष हैं, जिनके कुपरिणामस्वरूप सरकार ने समय-समय पर अनेक प्रतिबन्ध लगाये हैं, जिसका विवेचन आगे किया गया है। इसके प्रमुख दोष इस प्रकार हैं :

(१) आर्थिक प्रभुत्व (Financial Dominance)—प्रबन्ध-अभिकर्ता प्रणाली में प्रायः सभी उद्योगों के अन्तर्गत औद्योगिक प्रतिफल की अपेक्षा आर्थिक प्रभुत्व की ही महत्ता दिखाई देती है। इसका मुख्य कारण यह है कि प्रबन्ध-अभिकर्ता लोग अधिकतर पूँजीपति ही होते हैं जो तांत्रिक योग्यता उतनी नहीं रखते, जितनी कि आर्थिक सहायता प्रदान कर सकते हैं। रोते हुए बच्चे को पुचकारने की भाँति ये लोग संकट की अवस्था में कम्पनी को केवल आर्थिक सहायता देकर उसमें पुनर्जीवन का संचार करते हैं। इस प्रकार जो कम्पनी एक बार इनके चंगुल में फँस जाती थी, वह तब तक इनकी दासता से मुक्ति पाने का विचार मन में नहीं ला सकती थी, जब तक कि उसका अन्त दिखलाई न देता हो।

[कम्पनी अधिनियम सन् १९५६ के अनुसार उनकी इस प्रवृत्ति पर रोक लगा दी गई है।]

(२) अंशों में अत्यधिक परिक्लपना (Excessive Speculation in Shares)—ये लोग प्रायः कम्पनी या अंशधारियों के हितों की ओर ध्यान न देते हुए अत्यधिक सट्टेबाजी में व्यस्त हो जाते हैं। अपने हितों के लिए कम्पनी के धन की बलि चढ़ा देते हैं, जिससे कम्पनी को कभी-कभी महान् आर्थिक मकड़ का सामना करना पड़ता है। अपनी विशेष स्थिति के कारण लाभार्थी की दर कम अथवा अधिक करते हैं, जिसके कारण अश्व स्कन्ध बाजार में अश्व का मूल्य इनकी इच्छानुसार कम या अधिक होता रहता है।

(३) कम्पनी के साधनों का शोषण (Exploitation of Companies Resources)—वे अनेक प्रकार से, जैसे—अत्यधिक पारिधमिक, भत्ता, कमीशन, पद-समाप्ति पर क्षतिपूर्ति तथा रिश्तेदारों की ऊँचे-ऊँचे पदों पर नियुक्त करके कम्पनी के आर्थिक साधनों का शोषण करने में सफल हो जाते हैं। कम्पनी की स्वतन्त्र आर्थिक नीति का तो गला ही घुट जाता है। इस प्रकार कम्पनी के लाभ का बड़ा भाग, जिसे ‘शेर का भाग’ (Lion's Share) कह सकते हैं। प्रबन्ध अभिकर्ताओं की जेबों में पहुँच जाता है एवं जूठन-जाठन बेचारे अश्वधारियों को जाती है। कम्पनी अधिनियम सन् १९५६ के अन्तर्गत उनकी इस प्रवृत्ति पर रोक लगा दी गई है।

(४) संचालकत्व नियन्त्रण में शिथिलता (Slackness in Administration)—साधारण-तया कम्पनी व्यवस्था अश्वधारियों द्वारा निर्वाचित संचालकों द्वारा होनी चाहिए। किन्तु अभी तक संचालकों को नियुक्ति में प्रबन्ध-अभिकर्ताओं का भारी हाथ रहा है। अतएव ‘संचालक’ प्रबन्ध-अभिकर्ताओं के इशारों पर कठपुतली की तरह नाचते हैं, क्योंकि उनको सदैव यह भय बना रहता है कि कम्पनी की व्यवस्था में सक्रिय भाग लेने पर अपने पद से भी हाथ धोने की अवस्था आ सकती है। इस प्रकार संचालक अपने कर्तव्यों की उपेक्षा करके अभिकर्ताओं को प्रसन्न रखना अपना पावन कर्तव्य समझते हैं। अतएव कम्पनी के संचालन में शिथिलता आना स्वाभाविक ही है।

(५) अयोग्य व्यवस्था (Incompetent Management)—यह प्रणाली पुश्तैनी हो जाने से औद्योगिक-प्रबन्ध संचालक स्थिर जल की भाँति सड़ने लगता है, क्योंकि इसमें नये स्तन एवं प्रतिभा के प्रवेश करने की गुंजायश नहीं रहती। महत्वपूर्ण पदों पर सम्बन्धियों, मित्रों तथा

‘विश्वस्तो’ को नियुक्त किया जाता है। इस प्रकार ‘बन्धु पक्षपात’ (Nepotism) को वेदी पर प्रतिभा तथा दक्षता की बलि होती है।

कच्चे माल, भण्डार तथा अन्य आवश्यक वस्तुओं की खरीद प्रायः उन पर्मों से की जाती है जो सम्बन्धियों तथा मित्रों की होती है और क्रय किये गये सामान के लिए वाजार-मूल्य से अधिक मूल्य चुकाया जाता है और इस प्रकार उत्पादन-लागत भी अनुचित रूप में अधिक हो जाती है।

(६) अन्तर्विनियोग (Inter-investment)—प्रबन्ध-अधिकर्ता अपने नियन्त्रित कम्पनियों के धन का विनियोग आपस में एक-दूसरी कम्पनी में कर देते हैं। इसमें दोनों कम्पनियों को हानि होती है, (अ) विनियोक्ता (ऋण देने वाली) कम्पनी को दशा में—जिस कम्पनी के धन का विनियोग दूसरी कम्पनी में किया जाता है वह अनावश्यक रूप से आर्थिक दृष्टि से शक्तिशाली इकाई से शक्तिहीन इकाई बन जाती है। (ब) विनियोग (ऋण लेने वाली) कम्पनी को दशा में—यद्यपि धन प्राप्त होने से मुर्दा कम्पनी में कुछ समय के लिए पुनर्जीवन आ जाता है, किन्तु यह जीवन अल्पकालीन ही होने के कारण वह कम्पनी दीर्घ आर्थिक सकट का शिकार बन जाती है। परिणामस्वरूप राष्ट्र की सम्पत्ति का दुरुपयोग होना है, क्योंकि आधुनिक प्रगतिशील युग में अनाधिक इकाइयों का कोई भी महत्व नहीं है। यदि कोई उद्योग जीवित नहीं रह सकता तो उसका समाप्त हो जाना ही श्रेष्ठ-कर (Survival of the Fittest) होता है। संक्षेप में, वे पूर्णतः दिवालिया कम्पनियाँ, जिन्हें समाप्त हो जाना चाहिए था, कुछ समय के लिए पुनर्जीवन प्राप्त कर लेती हैं। [नये अधिनियम (१९५६) के अन्तर्गत अन्तर्विनियोग पर रोक लगा दी गई है।]

(७) अनुभवहीनता (Lack of Experience)—प्रायः प्रबन्ध-अधिकर्ता पूँजीपति तो होते हैं, किन्तु उनमें तान्त्रिक योग्यता व अनुभव का अभाव होता है, जिसके परिणामस्वरूप कम्पनी की व्यवस्था में अनेक दोष उत्पन्न हो जाते हैं।

(८) पद का हस्तान्तरण (Transfer of Office Trafficking)—प्रबन्ध-अधिकर्ताओं का महत्वपूर्ण दोष यह भी है कि वे लोग अपने पद को वस्तु की भाँति बेच देते हैं तथा अपने कार्यालय का भी किसी अन्य प्रबन्ध-अधिकर्ता को अधिकाधिक धन-राशि लेकर हस्तान्तरित कर देते हैं। ये लोग ऐसा करते समय ब्रह्मचारियों के हिंदों का तो किंचित् ख्याल नहीं करते हैं। बॉम्बे शेपर होल्डिंग एसीसियेशन के १९४६ के स्मरण-पत्र के अनुसार, लगभग ५० औद्योगिक कम्पनियों का, जिनमें करोड़ों रुपये की पूँजी तथा संचित कोष की राशि थी, हस्तान्तरण हुआ और अशुद्धियों को क्रेताओं की मर्जी पर छोड़ दिया गया।

[अब कम्पनी अधिनियम (१९५६) के अनुसार, इस प्रकार का हस्तान्तरण बिना कम्पनी की सामान्य सभा (General Meeting) तथा केन्द्रीय सरकार की अनुमति के नहीं हो सकती है।]

(९) गोपनीयता का अन्त (End of Secrecy)—इनके अधीन अनेक कम्पनियाँ रहती हैं। अतएव इनका कार्य-भार तो बढ़ता ही है साथ में कम्पनियों की व्यापारिक गोपनीयता भी पूर्ण रूप में समाप्त हो जाती है।

(१०) कम्पनी के धन का दुरुपयोग (Misuse of Funds)—प्रबन्ध-अधिकर्ता विभिन्न प्रकार से अपने अधीन कम्पनियों के धन का दुरुपयोग करने हैं। उदाहरणार्थ अपने मित्रों को व्यावसायिक प्रवृत्ति, ऋण व अग्रिम (Loans and advances) देना, अपने नाम से चालू खाता खोलना, अन्य कम्पनियों में मतों का बहुमत (Majority of Votes) प्राप्त करने के लिए कम्पनी के धन का विनियोग करना, बमीशन प्राप्त करने के लिए अनावश्यक पूँजीगत खर्च करना आदि।

[कम्पनी अधिनियम सन् १९५६ के अनुसार इन पर पर्याप्त प्रतिबन्ध लगा दिये गये हैं।]

(११) अन्य दोष—(अ) उद्योग तथा बैंकिंग प्रणाली के बीच स्थिर सम्बन्धों की प्रगति अपने द्वारा व्यवस्थित कम्पनी पर सम्पूर्ण तथा तानाशाही नियन्त्रण रखते हैं। (ब) सदैव वा स्थान छोड़ कर स्वामी का स्थान ग्रहण कर लिया है।

### प्रबन्धक तथा प्रबन्ध-अभिकर्ता में अन्तर

प्रबन्धक तथा प्रबन्ध-अभिकर्ता दोनों नाम आपस में काफ़ी मिलते-जुलते हैं। दोनों ही सचालक-मण्डल के प्रशासनिक नियन्त्रण में कार्य करते हैं। इतना होते हुए भी दोनों में भारी अन्तर है, जोकि निम्न तालिका द्वारा स्पष्ट किया गया है :

क्रम-संख्या	अन्तर का आधार	प्रबन्धक	प्रबन्ध-अभिकर्ता
१.	स्थिति	प्रबन्धक के पद पर केवल व्यक्ति ही रह सकता है।	प्रबन्ध-अभिकर्ता के पद पर व्यक्ति, फर्म या कम्पनी की नियुक्ति हो सकती है।
२.	पारिश्रमिक की दर	इन्हे अधिक से अधिक शुद्ध लाभ का ५ प्रतिशत पारिश्रमिक मिल सकता है। इसे केन्द्रीय सरकार द्वारा बढ़ाया भी जा सकता है।	इन्हे अधिक से अधिक शुद्ध लाभ का १० प्रतिशत तक मिल सकता है।
३.	पद का हस्तान्तरण	यह अपने पद का हस्तान्तरण नहीं कर सकता।	यदि कम्पनी की साधारण सभा व केन्द्रीय सरकार की अनुमति हो तो यह अपने पद का हस्तान्तरण भी कर सकता है।
४.	माहवारी पारिश्रमिक	यह अपना पारिश्रमिक माहवारी भी ले सकता है।	इसे माहवारी पारिश्रमिक नहीं मिलता है।
५.	अनुबन्ध द्वारा नियुक्ति	इसके लिए यह आवश्यक नहीं है कि इसकी नियुक्ति अनुबन्ध के द्वारा हो।	इसकी नियुक्ति सदैव अनुबन्ध के अधीन ही होगी।

### कम्पनी अधिनियम सन् १९५६ के अनुसार प्रबन्ध-अभिकर्ताओं पर वैधानिक प्रतिबन्ध

उपयुक्त दोषों को दूर करने के लिए तथा प्रबन्ध-अभिकर्ता पर उचित नियन्त्रण स्थापित करने के लिए कम्पनी अधिनियम सन् १९५६ में महत्वपूर्ण परिवर्तन किये गये। इन परिवर्तनों का मुख्य उद्देश्य गत २० वर्षों में प्रबन्ध-अभिकर्ताओं में जो दोष उत्पन्न हो गये हैं, उन्हें दूर करना तथा इनके अत्याचारों से अंशधारियों एवं जनता की रक्षा करना था। प्रबन्ध-अभिकर्ताओं पर लगाये गये महत्वपूर्ण प्रबन्ध निम्नलिखित हैं :

(१) नियुक्ति—प्रबन्ध-अभिकर्ता की नियुक्ति के सम्बन्ध में निम्न बातें उल्लेखनीय हैं:

(अ) केन्द्रीय सरकार किसी विशेष वर्ग के उद्योगों व व्यवसायों की कम्पनियों को सूचित करके रोक लगा सकती है कि निश्चित तिथि के ३ वर्ष पश्चात् अथवा १५ अगस्त १९६० के बाद (जो भी तिथि बाद में हो) वे कोई प्रबन्ध-अभिकर्ता न रख सकेंगे, अर्थात् प्रबन्ध-अभिकर्ता प्रणाली समाप्त हो जायगी। [धारा ३२४]

(ब) कोई भी कम्पनी जोकि किसी अन्य कम्पनी के प्रबन्ध-अभिकर्ता के रूप में कार्य कर रही है, अपने लिए प्रबन्ध-अभिकर्ता नियुक्त नहीं कर सकती है। इसी प्रकार एक कम्पनी जिसका कोई प्रबन्ध-अभिकर्ता है, किसी अन्य कम्पनी की प्रबन्ध-अभिकर्ता नहीं बन सकती। [धारा ३२५]

(ग) यदि किसी कम्पनी पर उपरोक्त प्रतिबन्ध लागू नहीं होते हैं तो उसमें प्रबन्ध-अभिकर्ता की नियुक्ति अथवा पुनर्नियुक्ति हो सकती है; ऐसी नियुक्ति या पुनर्नियुक्ति उसी समय वैध

होगी जब वह साधारण सभा में पास किये गये प्रस्ताव पर तथा केन्द्रीय सरकार की अनुमति प्राप्त होने पर की गई हो ।

केन्द्रीय सरकार अनुमति उसी समय देगी जब कि—(i) ऐसी नियुक्ति अथवा पुन-नियुक्ति सार्वजनिक हित में हो; (ii) प्रस्ताविक प्रबन्ध-अभिकर्ता ऐसी नियुक्ति के लिए योग्य हो तथा उनकी समझौते की शर्तें उचित व न्यायसंगत हो, तथा (iii) ऐसे प्रबन्ध-अभिकर्ता ने केन्द्रीय सरकार द्वारा निर्धारित नियमों का पालन किया हो । [धारा ३२६]

( २ ) प्रबन्ध-अभिकर्ता का कार्यकाल (Term of office)—इस अधिनियम के लागू होने के उपरान्त कोई भी कम्पनी प्रबन्ध-अभिकर्ता की नियुक्ति (प्रथम नियुक्ति की दशा में) अधिकतम १५ वर्ष के लिए तथा पुनर्नियुक्त १० वर्ष की अवधि के लिए कर सकती है । परन्तु पुनर्नियुक्ति उसी समय हो सकती है जब कि वर्तमान अवधि की समाप्ति में केवल २ वर्ष शेष हों । यदि केन्द्रीय सरकार कम्पनी के हित में आवश्यक समझे तो इससे पूर्व भी वह पुनर्नियुक्ति के लिए आज्ञा दे सकती है । [धारा ३२८]

( ३ ) प्रबन्ध-अभिकर्ता समझौते में परिवर्तन—प्रबन्ध-अभिकर्ता समझौते की शर्तों में परिवर्तन उसी समय हो सकता है जब उसके बारे में कम्पनी की साधारण सभा में प्रस्ताव स्वीकृत हो गया हो तथा केन्द्रीय सरकार की पूर्ण अनुमति प्राप्त हो गई हो । [धारा ३२९]

( ४ ) वर्तमान प्रबन्ध-अभिकर्ता—एक अप्रैल सन् १९५६ को जिन कम्पनियों में प्रबन्ध-अभिकर्ता है, उनकी अवधि (यदि पहले समाप्त नहीं होती है) तो १५ अगस्त १९६० को अपने आप समाप्त हो जायगी । यदि इस तिथि से पूर्व इस अधिनियम के अनुसार उनकी पुनर्नियुक्ति हो जाय, तो बात दूसरी है । [धारा ३३०]

( ५ ) प्रबन्धित कम्पनियों को सहाय पर प्रतिबन्ध—१५ अगस्त १९६० के बाद कोई प्रबन्ध-अभिकर्ता १० में अधिक कम्पनियों का प्रबन्ध अभिकर्ता नहीं रह सकता है । यदि कोई व्यक्ति इस नियम का उल्लंघन करता है तो केन्द्रीय सरकार उसको केवल उन १० कम्पनियों का प्रबन्ध-अभिकर्ता रहने दे सकती है जिन्हें वह (केन्द्रीय सरकार) निर्धारित कर । इन १० कम्पनियों को गणना करते समय निम्न को छोड़ दिया जायगा (अर्थात् शामिल नहीं किया जायगा) —(अ) एक निजी कम्पनी जो किसी सार्वजनिक कम्पनी की सहायक अथवा मूजधार (Holding) कम्पनी नहीं है । (ब) एक अधीनस्थ दायित्व वाली कम्पनी । (स) एक ऐसी कम्पनी जिसका उद्देश्य लाभो-पार्जन नहीं है । [धारा ३३१]

( ६ ) प्रबन्ध-अभिकर्ता का स्थान रिक्त होना (Vacation of Office)—निम्न-लिखित अवस्थाओं में प्रबन्ध-अभिकर्ता का स्थान रिक्त माना जायगा —(अ) यदि प्रबन्ध-अभिकर्ता कोई व्यक्ति (Individual) है तो उसके दिवालिया घोषित होने पर अथवा दिवालिया घोषित होने के लिए प्रार्थना-पत्र देने पर । (ब) यदि प्रबन्ध-अभिकर्ता कोई फर्म है तो उसके किसी भी कारण से भङ्ग होने पर । (स) यदि प्रबन्ध अभिकर्ता कोई कम्पनी है तो उसके समाप्त की कार्यवाही आरम्भ होने पर । (द) यदि प्रबन्ध-अभिकर्ता की समाप्ति पर किसी न्यायालय द्वारा या उसके लेनदारों द्वारा या उनकी ओर से कोई प्रापक (Receiver) नियुक्त कर दिया जाय तो वह कम्पनी के प्रबन्ध-अभिकर्ता पद से मुअत्तिल (Suspend) समझा जायेगा । (य) यदि उसे किसी अभियोग में कम से कम ६ महीने के कारावास का दण्ड मिला हो । [धारा ३३४ से ३३६ तक]

( ७ ) प्रबन्ध-अभिकर्ता को हटाना अर्थात् पदच्युत करना (Removal of a Managing Agent)—एक कम्पनी साधारण सभा में साधारण प्रस्ताव के द्वारा अपने प्रबन्ध-अभिकर्ता को निम्न कारणों पर हटा सकती है

(अ) कम्पनी अथवा इसकी सहायक या मूजधारी कम्पनी के मामलों के सम्बन्ध में कपट या प्रत्यास-भङ्ग (Fraud or Breach of Trust) होने पर ।

(ब) किसी अन्य कम्पनी के मामलों के सम्बन्ध में कपट अथवा प्रत्यास भङ्ग होने पर (वस्तुतः ऐसा आरोप किसी भारतीय अथवा विदेशी न्यायालय द्वारा प्रमाणित हो जाय) ।

( स ) यदि प्रबन्ध-अधिकर्ता एक फर्म या कम्पनी है और इसका कोई साझेदार या संचालक किमी कपट या प्रत्यास-भङ्ग का दोषी ठहराया जाता है । [धारा ३३७]

( द ) एक कम्पनी अपनी साधारण सभा में विशेष प्रस्ताव द्वारा प्रबन्ध-अधिकर्ता की कम्पनी या उसकी सहायक कम्पनी के कार्यों में अत्यधिक लापरवाही (Gross Negligence) या कुप्रबन्ध (Mis-management) करने पर हटा सकती है । [धारा ३३८]

( ञ ) पारिश्रमिक तथा पुरस्कार—१ अप्रैल १९५६ या इसके बाद आरम्भ होने वाले किसी भी आर्थिक वर्ष में कोई भी सार्वजनिक कम्पनी अथवा निजी कम्पनी जो किसी सार्वजनिक कम्पनी की सहायक कम्पनी है, अपने प्रबन्ध-अधिकर्ता को उस वर्ष के शुद्ध लाभ के १०% से अधिक पारिश्रमिक के रूप में नहीं दे सकती है । यदि किसी वर्ष में लाभ न हुए हों अथवा अपर्याप्त हो, तो न्यूनतम पुरस्कार १०,००० रु० तक निश्चित किया जा सकता है । यह राशि विशेष प्रस्ताव द्वारा तथा केन्द्रीय सरकार की अनुमति से बढ़ायी भी जा सकती है ।

[धारा १९८, ३४८ तथा ३५२]

[इस सम्बन्ध में इस बात का ध्यान रखना चाहिए कि कम्पनी द्वारा उन संचालकों, प्रबन्ध-अधिकर्ताओं, सचिवों तथा कोषाध्यक्षों को दिया हुआ कुल पारिश्रमिक या पुरस्कार कम्पनी के शुद्ध लाभ के ११% से अधिक नहीं होगा । इसके अतिरिक्त प्रबन्ध-अधिकर्ता को कार्यालय-भत्ता (Office Allowance) नहीं दिया जायगा ।]

( ए ) पद का हस्तान्तरण (Transfer of Office)—प्रबन्ध-अधिकर्ता अपने पद का हस्तान्तरण बिना कम्पनी की साधारण सभा तथा केन्द्रीय सरकार की अनुमति के नहीं कर सकता है । [धारा ३४३]

(१०) पद पतृक (Heritable) नहीं है—प्रबन्ध-अधिकर्ता के साथ किया गया कोई भी समझौता जिसके अनुसार पद का पतृक सम्पत्ति के रूप में हस्तान्तरण किया जाता हो, व्यर्थ (Void) होता है । [धारा ३४४]

(११) अधिकारों पर प्रतिबन्ध—प्रबन्ध-अधिकर्ता अपने अधिकारों का प्रयोग प्रबन्धित कम्पनी की संचालक सभा के निरीक्षण, नियन्त्रण, सीमानियम तथा अन्तनियम के आधार पर ही कर सकेगा । [धारा ३६८]

कम्पनी अधिनियम के अनुसार एक प्रबन्ध-अधिकर्ता संचालक-सभा की पूर्ण स्वीकृति के बिना निम्न अधिकारों का प्रयोग नहीं कर सकता :—(अ) किसी व्यक्ति को कम्पनी का प्रबन्धक नियुक्त करना । (ब) अपने किसी सम्बन्धी को कर्मचारी नियुक्त करना । (स) किसी कर्मचारी को सभा द्वारा निर्धारित सीमाओं से अधिक पारिश्रमिक पर नियुक्त करना । (द) ऐसी परिस्थितियों के अतिरिक्त जोकि संचालक-सभा द्वारा निर्धारित सीमाओं के भीतर हैं, पूंजीगत सम्पत्ति का क्रय या विक्रय करना । (य) अपने विरुद्ध कम्पनी के किसी दावे की रकम को कम करना या इसके भुगतान के लिए अवधि बढ़ाना । (र) अपने या अपने सहयोगियों द्वारा कम्पनी के विरुद्ध किये गये किसी दावे में समझौता करना ।

(१२) प्रबन्ध-अधिकर्ता को ऋण—कोई भी सार्वजनिक और निजी कम्पनी जो उसकी सहायक कम्पनी हो, अपने प्रबन्ध-अधिकर्ता को ऋण नहीं दे सकती है, किन्तु संचालकों की अनुमति से प्रबन्ध-अधिकर्ता के नाम में चालू खाता (Current Account) कम्पनी के व्यवसाय के सम्बन्ध में खोला जा सकता है जिसमें अधिकतम राशि २०,००० रु० तक की हो सकती है ।

[धारा ३६९]

(१३) एक ही प्रबन्ध के अन्तर्गत ऋण देना—यदि ऋण लेने वाली तथा ऋण देने वाली दोनों कम्पनियाँ एक ही प्रबन्ध-अधिकर्ता के अन्तर्गत हैं तो ऋण देने वाली कम्पनी उसी समय ऋण दे सकती है, जब उस कम्पनी के अंशधारियों ने विशेष प्रस्ताव द्वारा स्वीकृति प्रदान कर दी हो ।

[धारा ३७०]

यदि प्रतिबन्ध निम्न दशाओं में लागू नहीं होगा—(अ) यदि सूत्रधार (Holding)

कम्पनी द्वारा अपनी सहायक कम्पनी को ऋण दिया गया हो; तथा (घ) यदि प्रबन्ध-अभिकर्ता ने अपने निजी मादनों से अपनी किसी प्रबन्धित कम्पनी को ऋण दिया हो ।

(१४) अन्तर्विनियोग पर प्रतिबन्ध—कोई भी कम्पनी एक ही प्रबन्ध-अभिकर्ता के अन्तर्गत प्रबन्धित कम्पनी के अदा अथवा ऋण-मत्र अपनी आर्थिक पूँजी (Subscribed Capital) के १०% तक ऋण कर सकती है, किन्तु शर्त यह है कि इस प्रकार ऐसी कम्पनियों में किया गया कुल विनियोग विनियोक्ता कम्पनी को कुल पूँजी के २०% से अधिक नहीं होना चाहिए । यदि इस सीमा से अधिक विनियोग करना हो तो विनियोक्ता कम्पनी की साधारण सभा में इस सम्बन्ध में एक प्रस्ताव स्वीकृत होना चाहिए तथा केन्द्रीय सरकार की अनुमति भी होनी चाहिए ।

यह प्रतिबन्ध निम्न पर लागू नहीं होगा —(अ) एक बैंकिंग कम्पनी, (ब) बीमा कम्पनी, (स) निजी कम्पनी (जो किसी सार्वजनिक कम्पनी की सहायक नहीं है) (द) एक सूत्रधारी कम्पनी द्वारा अपनी सहायक कम्पनी में किये गये विनियोग, (य) प्रबन्ध-अभिकर्ता, सचिव या कोषाध्यक्ष द्वारा अपनी किसी प्रबन्धित कम्पनी में किये गये विनियोग । [धारा ३७२]

(१५) कम्पनी से प्रतियोगी (Competitive) व्यवसाय पर रोक—अपने निजी लाभ के लिए कोई भी प्रबन्ध-अभिकर्ता ऐसा व्यापार नहीं कर सकता है जोकि कम्पनी के व्यापार के साथ प्रतिस्पर्धाजनक अर्थात् प्रतियोगिता करता है । इस तरह का व्यापार तभी किया जा सकता है जबकि कम्पनी विशेष प्रस्ताव द्वारा ऐसा करने की अनुमति दे दे । निम्न दशाओं में प्रबन्ध-अभिकर्ता अपने नाम से व्यवसाय करता हुआ माना जावेगा —(अ) यदि ऐसा व्यापार किसी फर्म द्वारा चलाया जाता है जिसमें प्रबन्ध-अभिकर्ता साझेदार है । (ब) यदि ऐसा व्यापार किसी निजी कम्पनी द्वारा चलाया जाता है जिसमें वह २०% अथवा इससे अधिक अंश पर मताधिकार रखता है । (घ) यदि ऐसा व्यापार किसी ऐसी समामेलित सस्था (जो एक निजी कम्पनी नहीं है) द्वारा चलाया जाता है जिसकी सामान्य सभा में कम से कम ७०% मतों पर प्रबन्ध-अभिकर्ता का अधिकार हो ।

(१६) कम्पनी के पुनसंरुद्धन (Reconstruction) अथवा एकीकरण (Amalgamation) पर रोक—यदि कम्पनी के पाषट-सीमानियम या अन्तर्नियम में कोई ऐसा आयोजन है या कम्पनी की साधारण सभा में अथवा संचालक सभा में कोई ऐसा प्रस्ताव स्वीकृत हुआ है अथवा कम्पनी और प्रबन्ध-अभिकर्ता के बीच कोई ऐसा समझौता हुआ है जिनके द्वारा कम्पनी के पुनसंरुद्धन या एकीकरण पर रोक लगाई गई है, तो ऐसा आयोजन, अनुबन्ध तथा समझौता व्यर्थ होगा ।

[ धारा ३७६ ]

(१७) संचालको की नियुक्ति के अधिकार पर प्रतिबन्ध—साधारणतया प्रबन्ध अभिकर्ता केवल एक संचालक नियुक्त कर सकते हैं, यदि संचालको की कुल संख्या पाँच से अधिक हो, तो उस प्रवस्था में वे दो संचालक नियुक्त कर सकते हैं ।

[ धारा ३७७ ]

(१८) विक्रय पर कमीशन देना—यदि कम्पनी द्वारा उत्पादित वस्तुओं, उत्पादन के स्थान अथवा प्रबन्ध-अभिकर्ता के प्रमुख कार्यालय अथवा भारत के किसी स्थान से विक्रयी हो तो ऐसे विक्रय पर प्रबन्ध-अभिकर्ता अथवा उसके सहयोगी को कोई कमीशन या पारिश्रमिक नहीं दिया जायगा ।

यदि वस्तुओं देश के बाहर बेची गई हैं तो निम्न शर्तों के आधारे पर ऐसा कमीशन दिया जा सकता है —(अ) यदि विदेश में, जहाँ वस्तुओं का विक्रय किया गया है, प्रबन्ध-अभिकर्ता या उनके सहयोगी का कार्यालय हो । (ब) इस विक्री के लिए कमीशन विशेष प्रस्ताव द्वारा स्वीकार किया गया हो । (ग) इस कार्य के लिए उन्हें किसी रूप में खर्चों न मिलता हो । (द) इस पद (विक्रय अभिकर्ता) पर नियुक्ति ५ वर्षों से अधिक अवधि के लिए न हुई हो । (घ) प्रस्ताव में नियुक्ति की शर्तों का समावेश हो । (र) नियुक्ति की शर्तों एक पृथक रजिस्टर में लिखी हो । [ धारा ३५६ ]

(१९) ऋण कमीशन देना—यदि कम्पनी के लिए माल का ऋण देश के अन्दर किया गया हो तो कम्पनी के प्रबन्ध-अभिकर्ता अथवा उनके सहयोगी को उस पर कमीशन या पारिश्रमिक नहीं मिलेगा, परन्तु वह वास्तविक खर्चों को पाने का अधिकारी है ।

यदि वस्तुएँ देश के बाहर से क्रय की गई हों, तो वह निम्न शर्तों के आधार पर कमीशन प्राप्त कर सकता है—(अ) यदि विदेश में, जहाँ वस्तुओं का क्रय होता है, उसका कार्यालय हो। (ब) क्रय के लिए कमीशन विशेष प्रस्ताव द्वारा स्वीकार कर लिया गया हो। (स) विशेष प्रस्ताव की अवधि तीन वर्ष से अधिक के लिए न हो। (द) प्रस्ताव पृथक् रजिस्टर में लिखा गया हो।

[ धारा ३५८ ]

(२०) कम्पनी तथा प्रबन्ध-अभिकर्ता अथवा उसके सहयोगी के बीच समझौता—प्रबन्ध-अभिकर्ता अथवा सहयोगी तथा प्रबन्धित कम्पनी के बीच क्रय-विक्रय, भ्रश और ऋण पत्रों के अभिगोपन तथा सेवा करने के बारे में अनुबन्ध हो सकता है। किन्तु इस दिशा में अनुबन्ध वैध होने के लिए कम्पनी में विशेष प्रस्ताव द्वारा स्वीकृति होनी चाहिए।

**प्रबन्ध-अभिकर्ताओं की क्षति-पूर्ति (Compensation for Managing Agents) :**

**क्षति-पूर्ति का अधिकारी होना**—यदि प्रबन्ध-अभिकर्ता अवधि से पहले हटाया जाय तो वह अपनी क्षति-पूर्ति कराने का अधिकारी हो जाता है, किन्तु अनुभव से ज्ञात हुआ है कि अयोग्य प्रबन्ध-अभिकर्ता को अवैधानिक लाभ प्राप्त होते हैं। अतः कम्पनी अधिनियम १९५६ के अनुसार कोई भी कम्पनी निम्नलिखित दशाओं में प्रबन्ध-अभिकर्ताओं को उनके पद की हानि के लिए कोई भी क्षति-पूर्ति नहीं करेगी

(१) कम्पनी के पुनर्निर्माण अथवा एकीकरण होते समय यदि प्रबन्ध-अभिकर्ता त्याग-पत्र दे देता है और उसकी नियुक्ति अथवा पुनर्नियुक्ति इस नवीन संस्था के प्रबन्ध-अभिकर्ता, सचिव, कोषाध्यक्ष, प्रबन्ध या अन्य अधिकारी के पद पर हो जाती है।

(२) जब वह किसी अन्य कारण से पद-त्याग करे।

(३) जब केन्द्रीय सरकार द्वारा उसको हटाया जाय अथवा उसका कार्यकाल १५ अगस्त सन् १९६० तक समाप्त हो जाय अथवा १० कम्पनियों से अधिक को नियन्त्रण में रखने का अधिकार न हो।

(४) जब वह दिवालिया घोषित हो गया हो अथवा उसके लिए प्रार्थना-पत्र दिया हो अथवा उसका फर्म भंग हो गया हो।

(५) जब उसके लिए स्यान रिक्त करना (Vacation of Office) आवश्यक हो।

(६) जब वह विद्वास-भग अथवा कपट के कारण प्रस्ताव द्वारा हटा दिया गया हो।

(७) जबकि प्रबन्ध-अभिकर्ता को उसके पद से प्रापक (Receiver) की नियुक्ति हो जाने से मुअत्तल (Suspend) मान लिया हो।

(८) जबकि प्रबन्ध-अभिकर्ता ने स्वयं अपने पद की समाप्ति के लिए प्रेरणा दी हो अथवा प्रयत्न किया हो।

**क्षति-पूर्ति की अधिकतम मात्रा**—प्रबन्ध-अभिकर्ता की क्षति-पूर्ति उमी धन-राशि तक हो सकती है जो उसे अपने शेष कार्यालय में अथवा ३ वर्ष के अन्दर (जो भी कम हो) मिलती हो। इस क्षति-पूर्ति का निर्धारण करते समय उसके द्वारा गत ३ वर्षों में अर्जित औसत लाभ को आधार माना जायेगा, परन्तु प्रबन्ध-अभिकर्ता का पद समाप्त होने के पहले या बाद में किसी भी समय १२ महीने के अन्दर कम्पनी के अन्त होने की कार्यवाही शुरू हो जाती है अथवा कम्पनी का अन्त हो जाता है और यदि कम्पनी की शेष सम्पत्ति अंश-धुँजों की वापसी के लिए अपर्याप्त है तो प्रबन्ध-अभिकर्ता को क्षति-पूर्ति की राशि नहीं मिलेगी।

[ धारा ३६६ ]

### कम्पनी अधिनियम संशोधित समिति (१९५७)

कम्पनी अधिनियम सन् १९५६ की आलोचनायें व्यापारीगण, कम्पनी प्रबन्धक वर्ग, अध्यापिकों तथा जन-साधारण द्वारा की गईं। आलोचनाओं की सत्यता की जाँच के लिए मई १९५७ में श्री ए० वी० विद्वन्वाथ शास्त्री की अध्यक्षता में एक 'एडहॉक' (Adhoc) समिति की स्थापना की गई। समिति ने अपनी रिपोर्ट नवम्बर सन् १९५७ में प्रस्तुत की। समिति ने कम्पनी



अधिनियम को अधिक सुविधापूर्वक लागू करने के लिए तथा इस काल में अनुभव की गई कठिनाइयों को दूर करने के लिए कुछ सुझाव प्रस्तुत किए। समिति ने इस बात की ओर भी संकेत किया कि सरकार ने अभी तक प्रबन्ध अभिकर्ताओं के भविष्य के सम्बन्ध में एक निश्चित नीति नहीं बनाई है। अतएव यह परम आवश्यक है कि सरकार शीघ्र एक निश्चित नीति बना ले ताकि वाद में कोई कठिनाई उत्पन्न न हो।

दिसम्बर १९५८ में लोक सभा में कुछ सदस्यों ने इस प्रश्न को पुन उठाया और बहुत से सदस्यों ने 'डिपार्टमेंट ऑफ कम्पनी लॉ एडमिनिस्ट्रेशन' (Department of Company Law Administration) बनाने का सुझाव दिया, ताकि सार्वजनिक सीमित दायित्व वाली कम्पनियों पर उचित नियन्त्रण रखा जा सके। कुछ सदस्यों ने कम्पनी के प्रबन्ध में और सुधारों पर जोर दिया। परिणामस्वरूप, वाणिज्य एवं उद्योग मन्त्री ने शीघ्र ही कम्पनी अधिनियम में संशोधन करने का वायदा किया।

### सशोधित कम्पनी अधिनियम सन् १९६० के अनुसार महत्त्वपूर्ण प्रतिबन्ध

(१) नियुक्ति—कोई भी कम्पनी किसी समामेलित सस्था को जोकि स्वयं अथवा किसी अन्य कम्पनी को सहायक कम्पनी हो, प्रबन्ध अभिकर्ता के रूप में नियुक्त नहीं कर सकेगी।

[ धारा ३२५-A ]

(२) पद का हस्तान्तरण—प्रबन्ध-अभिकर्ता विना कम्पनी की सभा में प्रस्ताव स्वीकृत हुए तथा केन्द्रीय सरकार की अनुमति के अपने पद का हस्तान्तरण नहीं कर सकेगा। इसका उल्लंघन करने पर हस्तान्तरणकर्ता तथा जिसको हस्तान्तरण किया गया हो और यदि प्रबन्ध अभिकर्ता कोई फर्म (Firm) हो तो उसका प्रत्येक साझेदार तथा जहाँ पर प्रबन्ध-अभिकर्ता कोई समामेलित सस्था हो तो उसका प्रत्येक संचालक ६ महीने तक का कारावास अथवा ५,००० रु० तक का आर्थिक दण्ड (Fine) अथवा दोनों का भागी होगा।

[ धारा ३४३ ]

(३) पारिश्रमिक—अक्टूबर १९५९ को सरकार न प्रबन्ध अभिकर्ता के पारिश्रमिक के लिए यह निश्चय किया कि उनको कमीशन निम्नलिखित दर से दिया जाय

धन राशि							कमीशन की दर			
प्रथम अगले	लाख	रु०	अथवा	इससे कम	के	शुद्ध लाभ	पर			
"	१०	"	"	"	"	"	"	"	१०%	
"	१०	"	"	"	"	"	"	"	९%	
"	१०	"	"	"	"	"	"	"	८%	
"	१०	"	"	"	"	"	"	"	७%	
"	२४	"	"	"	"	"	"	"	६%	
"	२५	"	"	"	"	"	"	"	५ <sup>३</sup> / <sub>४</sub> %	
१ करोड़ रु० या इससे ऊपर की राशि पर							"	"	"	५%
							"	"	"	४%

सरकार इस बात का भी निर्णय करेगी कि प्रबन्ध-अभिकर्ता तथा कम्पनी के बीच जो समझौता हुआ है, वह उचित है या नहीं और उनको जो पारिश्रमिक दिया जा रहा है वह ऊपर दी गई तालिका के अनुसार है अथवा नहीं।

(४) माल के भ्रय-विक्रय अथवा सेवाओं की पूर्ति के सम्बन्ध में अनुबन्ध—यदि माल के भ्रय-विक्रय अथवा सेवाओं की पूर्ति के सम्बन्ध में अथवा कम्पनी द्वारा निर्गमित अशो या ऋण-पत्रों के अभिगोपन के सम्बन्ध में, कम्पनी तथा प्रबन्ध-अभिकर्ता या उसके सहयोगी के बीच कोई अनुबन्ध हुआ हो तो वह अनुबन्ध तब तक लागू नहीं होगा जब तक कि (अ) कम्पनी की सभा में उसके लिए कोई विशेष प्रस्ताव स्वीकार न हो तथा यदि वह अनुबन्ध सेवाओं की पूर्ति के सम्बन्ध में है तो केन्द्रीय सरकार की अनुमति मिलना आवश्यक है।

[ धारा ३६० ]

(५) संचालक मण्डल के चेयरमैन की नियुक्ति पर प्रतिबन्ध—यद्यपि प्रबन्ध अभिकर्ता अधिकतम दो संचालकों की नियुक्ति कर सकते हैं, किन्तु उनमें से संचालक-मण्डल के चेयरमैन की नियुक्ति नहीं कर सकते । [ धारा ३७७ ]

### प्रबन्ध-अभिकर्ता जाँच आयोग की रिपोर्ट (Managing Agency Inquiry Commission Report)

४ जनवरी, १९६५ को भारत सरकार ने कम्पनी अधिनियम की धारा ३२४ के अन्तर्गत डा० धर्माजी पटेल (भारत सरकार के प्रमुख आर्थिक सलाहकार) को अध्यक्षता में एक प्रबन्ध अभिकर्ता जाँच आयोग की नियुक्ति की । इस आयोग के अन्य सदस्य सर्व श्री के० एल० घेई, वी० एन० अदारकर, के० वी० राव और बोहरा थे । इस आयोग का कार्यक्षेत्र कम्पनी अधिनियम, १९५६ की धारा १२४ (२) को अपनाये जाने के सम्बन्ध में जाँच करना एवं रिपोर्ट देना तथा इस सम्बन्ध में अन्य कार्य करना था । आयोग ने अपना कार्य जाँच उद्योग—(i) सीमेंट, (ii) सूती वस्त्र, (iii) कागज, (iv) चीनी, तथा (v) जूट वस्त्र को जाँच से शुरु किया । विस्तृत जाँच के पश्चात् समिति ने अपनी रिपोर्ट दिनांक १६ मार्च, १९६६ को भारत सरकार के समक्ष प्रस्तुत की । आयोग ने यह सिफारिश की कि सूती वस्त्र, चीनी तथा सीमेंट उद्योग में से प्रबन्ध अभिकर्ता प्रणाली को समाप्त कर दिया जाना चाहिए, तथा जूट वस्त्र और कागज उद्योग में इसे समाप्त करने के लिए उचित समय दिया जाना चाहिए, किन्तु सरकार ने आयोग की सिफारिशों में भी ध्यान बढ़कर यह निश्चय किया है कि इन पाँच उद्योगों में प्रबन्ध-अभिकर्ता प्रणाली को समाप्त कर दिया जायगा । इस सम्बन्ध में केन्द्रीय कानून मन्त्री ने यह घोषणा की कि कानून सम्बन्धी आवश्यक कार्यवाहियों की पूर्ति के पश्चात् इन पाँच उद्योगों में से प्रबन्ध-अभिकर्ता प्रणाली को समाप्त किये जाने के सम्बन्ध में शीघ्र विज्ञापित जारी कर दी जायगी ।

[सन् १९६७ में जारी की गई एक विज्ञापित के अनुसार उपरोक्त पाँच उद्योगों में से प्रबन्ध-अभिकर्ता प्रणाली को समाप्त कर दिया गया है ।]

### प्रबन्ध-अभिकर्ता का भविष्य (Future of Managing Agents in India)

प्रबन्ध-अभिकर्ता के भविष्य एवं अस्तित्व के सम्बन्ध में कोई निश्चित घोषणा नहीं बताई जा सकती है । जवम इसने भारतीय औद्योगिक संगठन में अपना अस्तित्व सुदृढ़ किया तभी से "मुन्डे-मुन्डे मतिभिन्ना" नामक अकाद्य सिद्धान्त के आरार पर भिन्न-भिन्न मत प्रकट किए गये हैं । समय-समय पर अनेक कमीशन, प्रचलक कमीशन, आयकर जाँच आयोग, योजना आयोग, कम्पनी कानून समिति आदि ने इन समस्या की ओर सकेत किया है । कुछ विद्वानों ने, जैसे राष्ट्रीय योजना आयोग ने यह मुभाव दिया है कि प्रबन्ध-अभिकर्ता को पूर्णतया समाप्त कर देना चाहिए । श्री अशोक मेहता के अनुसार, देश की ६०% औद्योगिक पूँजी पर केवल १० व्यक्तियों ने अपना अधिकार जमा रखा है । अतएव पूँजीवादी रूपी इस किले को फौरन तोड़ना राष्ट्र के लिए हितकर होगा । इस विचारधारा के विपरीत बम्बई के मिल मालिक संघ का कहना है कि प्रबन्ध-अभिकर्ता की आवश्यकता इसलिए अनुभव की जा रही है कि देशों में वैकों की वर्तमान स्थिति को देखते हुए व्यवसाय चालू करने के लिए अश-पूँजी का मिलना कठिन है । देश में पूँजी का भारी अभाव है । रही-सही पूँजी को सरकार जनता से हर सम्भव साधनों के द्वारा अपनी ओर खींच रही है । उधर प्रत्येक देश में सफल औद्योगीकरण के हेतु कुशल व्यक्तियों की आवश्यकता होती है जिनका कि देश में भारी अभाव है । उपर्युक्त दोनों बातें हमारी वर्तमान प्रबन्ध-अभिकर्ता प्रणाली में विद्यमान है । अतएव इनका हटाया जाना देश के उद्योगों पर भारी कुठाराघात होगा । कम्पनी कानून समिति का विचार था कि "तन्नाम दोषों तथा खराबियों के होते हुए भी देश के वर्तमान औद्योगिक संगठन के लिए इस प्रणाली के ऊपर निर्भर रहना लाभकारी सिद्ध होगा ।" भूतपूर्व केन्द्रीय वित्तमन्त्री श्री सी० डी० देशमुख ने भी ऐसा ही विचार प्रकट किया था । उनके अनुसार, "प्रबन्ध-अभिकर्ता प्रणाली को अभी समाप्त करने का समय नहीं आया है ।.....यदि हम प्रबन्ध-अभिकर्ता प्रणाली को समाप्त कर देना चाहते हैं तो देश के

औद्योगिक संगठन को भारी क्षति पहुंचेगी।" अनेक अन्य विद्वानों ने भी यही मत प्रकट किया है कि प्रबन्ध-अभिकर्ता प्रणाली को न डबने दिया जाय, अन्यथा औद्योगिक जगत के इस दीपक के बुझ जाने पर हमारे उद्योगों में सदा के लिये अंधकार छा जायगा।

इसमें तनिक भी शक नहीं है कि अतीत में इस प्रणाली के अनेक दोष रहे हैं और भ्रष्टाचार के लिये भी अपार क्षेत्र रहा है, जिसके कारण सरकार को बाध्य होकर इस प्रणाली के दोषों को समाप्त करने तथा उस पर उचित नियन्त्रण स्थापित करने के लिए क्रमशः सन् १९५६ व १९६० के कम्पनी अधिनियम में आवश्यक संशोधन करने पड़े। सरकार ने इस प्रकार का सक्रिय कदम उठाकर वास्तव में अपनी बुद्धिमत्ता का परिचय दिया है, जिनके परिणामस्वरूप औद्योगिक विकास के लिये अनुकूल वातावरण उत्पन्न हो गया है।

आज भारत माता इनसे बलिदान की माँग करती है, अतः आवश्यकता इस बात की है कि प्रबन्ध-अभिकर्ता व्यावसायिक कुशलता का एक ऊँचा स्तर, ईमानदारी की भावना, जन-सेवा का आदर्श, त्याग तथा स्वार्थहीनता का एक अनुपम उदाहरण प्रस्तुत करें जिससे इनके प्रति समस्त वृत्ति भावनाओं का स्वतः विनाश हो जाय तथा सरकार व जनता दोनों प्रभावित होकर पुनः इनका औद्योगिक क्षेत्र में उचित स्थान प्रदान करने के लिए एक साथ लालायित हो उठें। आशा है, प्रबन्ध-प्रणाली इस परीक्षण में शुद्ध सोने की भाँति खरी उतरेगी।

**प्रबन्ध अभिकर्ता प्रणाली का अनिवार्य समापन**

भारत की मसद ने १६ मई १९६९ को कम्पनी संशोधित विधेयक पर अपनी स्वीकृति प्रदान कर दी। इस विधेयक की महत्वपूर्ण बातें निम्नलिखित हैं :

१ ३ अप्रैल, १९७० से प्रबन्ध-अभिकर्ता प्रणाली की समाप्ति समझी जायेगी। यह तिथि इनकी समाप्ति की रेखा है।

२ कम्पनियों द्वारा राजनैतिक दलों को चन्दा दिया जाने पर रोक लगा दी गयी है। अब कोई भी कम्पनी किसी भी राजनैतिक दल को चन्दा नहीं दे सकती है। इसका उल्लंघन करने पर कम्पनी आर्थिक दण्ड की भागी होगी। कम्पनी के प्रत्येक दोषी अधिकारी को ३ वर्ष तक का कारावास अथवा आर्थिक दण्ड अथवा दोनों प्रकार के दण्ड दिये जा सकते हैं।

## राज्य और उद्योग (State and Industry)

### राजकीय हस्तक्षेप का उदय

प्रारम्भिक :

औद्योगिक संगठन देश की सामाजिक, आर्थिक तथा राजनैतिक परिस्थितियों का दपण है। देश की सामाजिक, आर्थिक तथा राजनैतिक परिस्थितियों के परिवर्तन के साथ औद्योगिक संगठन में भी परिवर्तन हुए। प्रारम्भ में उद्योगों के विकास के लिए सरकार का हस्तक्षेप अवाञ्छनीय समझा जाता था। उस समय की विचारधारा के अनुसार 'सबसे अच्छी सरकार वही है जो शासन के मामलों में न्यूनतम हस्तक्षेप करे।'<sup>1</sup> राज्य का कार्यक्षेत्र केवल पुलिस कार्य तक ही सीमित था अर्थात् शांति-रक्षा, न्याय तथा जेल के अतिरिक्त अन्य क्षेत्रों में सरकार को हस्तक्षेप करने का अधिकार न था। विशेषकर सामाजिक तथा आर्थिक क्षेत्र में तो राज्य का हस्तक्षेप सर्वथा ही अनितीपूर्ण माना जाता था। उद्योग स्वतन्त्र थे, व्यापार स्वतन्त्र था। न उद्योगों पर सरकारी नियन्त्रण था और न व्यापार पर कोई प्रतिबन्ध। सर्व श्री एडम स्मिथ (Adam Smith) तथा जे० बी० से० (J. B. Say.) ने भी राजकीय हस्तक्षेप का घोर विरोध किया था। इस प्रकार वर्षों तक स्वतन्त्र अर्थव्यवस्था की नीति काम करती रही। धीरे-धीरे पूँजीवाद के प्रादुर्भाव ने सरकार की अहस्तक्षेप नीति को असत्य सिद्ध कर दिया, क्योंकि स्वतन्त्र अर्थव्यवस्था के सिद्धान्त को मानने वाले व्यक्ति पूँजीवाद की अटिलताओं में औद्योगिक एवं व्यापारिक क्षेत्र में राष्ट्रीयता तथा सुरक्षा की व्यवस्था नहीं कर सके। श्रमिकों के शोषण, समाज में धन के असमान वितरण, राष्ट्रीय गति से बढ़ती हुई भुखमरी, दरिद्रता व बेकारी ने स्थिति को गम्भीर बना दिया।

इंग्लैंड ने औद्योगिक क्रान्ति के प्रारम्भिक काल में छोटी अवस्था के सुकोमल बालकों की न्यूनतम वेतन पर अठारह-अठारह घण्टे कार्य करना पड़ता था। इन सभी कारणों से राज्य ने बाध्य होकर धीरे-धीरे औद्योगिक तथा व्यापारिक क्षेत्र में सक्रिय भाग लेना प्रारम्भ कर दिया और अब किसी भी देश का औद्योगिक विकास सरकारी हस्तक्षेप पर ही निर्भर करता है अर्थात् जिस देश में जितना सरकारी हस्तक्षेप होगा वह उतना ही समृद्धिशाली राष्ट्र होगा।

संक्षेप में, उद्योग व व्यापार में सरकार के हस्तक्षेप की नीति आधुनिक युग में, जब पूँजीवाद प्रायः निबंन होता चला जा रहा है और समाजवाद पूर्ण जमने का प्रयत्न कर रहा है, सरकार के लिये हस्तक्षेप की नीति को अपनाता आवश्यक है ताकि जन-जागृति को बल मिल सके।

1. "That Government is the best which governs the least."

## राजकीय हस्तक्षेप के उद्देश्य

साधारणतः औद्योगिक तथा व्यापारिक क्षेत्रों में राजकीय हस्तक्षेप के निम्नलिखित उद्देश्य होते हैं

(१) उद्योगों में स्थिरता लाने के लिए—उद्योगों के अनियन्त्रित विकास से प्रायः व्यापार चक्रों (Trade Cycles) का जन्म होता है। इन व्यापार चक्रों का उद्योगों पर कुप्रभाव पड़ता है। अत्यधिक तेजी अथवा मन्दी (Excessive Boom or Depression) दोनों ही उद्योगों के लिए अहितकर हैं। मूल्यों में भारी वृद्धि होने से उपभोक्ताओं का शोषण होने लगता है तथा मन्दीकाल में उद्योग विशेष के पैर लड़खड़ाने लगते हैं। अतएव उद्योग व उपभोक्ताओं की रक्षा हेतु राजकीय हस्तक्षेप अनिवार्य-सा हो जाता है।

(२) राष्ट्र सुरक्षा के लिए—जहाँ उद्योग सैन्य सामग्री को बनाने के लिए होते हैं, उन पर केवल राज्य का नियन्त्रण ही पर्याप्त नहीं अपितु वे पूरा रूप से राज्य के हाथ में ही होने चाहिए।

(३) समाज में धन के उचित वितरण के लिए—पूँजीवाद के दोषों (जैसे श्रमिकों व उपभोक्ताओं का शोषण आदि) को दूर करके समाज में धन के उचित वितरण के लिए राजकीय हस्तक्षेप आवश्यक है।

(४) अधिक जोखिम वाले उद्योगों तथा व्यवसायों के लिए—जिन कार्यों की अधिक जोखिम को देखते हुए माध्यामिक लोग उनमें हाथ डालने का साहस नहीं करते, सरकार को उन्हें अपना सबल योग देना आवश्यक है, जैसे मड़का, पुलों, बाँधों तथा बड़ी पूँजी वाले उद्योगों की स्थापना करना आदि।

(५) एकाधिकार के लिए—उद्योग एवं व्यापार में जिनकी समाज को अत्यधिक आवश्यकता होती है, सरकार का जनता की सुरक्षा के लिए हस्तक्षेप आवश्यक समझा जाता है। इसके उदाहरण पानी, बिजली, डाक, तार, रेल आदि हैं।

(६) जनकल्याण के लिए—आधुनिक काल में औद्योगिक उन्नति का मूल उद्देश्य जन-कल्याण का विकास है। जन-कल्याण की भावना से प्रेरित होकर ही राज्य औद्योगिक नियन्त्रण सम्बन्धी अधिनियमों का निर्माण करता है। उदाहरणार्थ, श्रमिकों के आवास व इलाज की व्यवस्था, वृद्धावस्था में पेन्शन आदि।

(७) अर्थ नियन्त्रण के लिए—उद्योग तथा व्यापार में आवश्यक पूँजी प्राप्त करने के लिए तथा उस पर समुचित नियन्त्रण के लिए भी राज्य का हस्तक्षेप आवश्यक है। जैसे—भारत में १९४७ का पूँजी निगमन नियन्त्रण विधेयक, उद्योग वित्त-निगम राज्य वित्त निगम आदि।

## राजकीय हस्तक्षेप के ढंग

किसी भी उद्योग में सम्बन्धित देश की आवश्यकतानुसार राज्य का हस्तक्षेप होना चाहिए। यह हस्तक्षेप निम्न प्रकार से किया जा सकता है

(१) राज्य द्वारा प्रत्यक्ष सुविधायें प्रदान किया जाना—जब किसी राष्ट्र में निजी उपक्रम का विकास न हुआ हो तो राज्य प्रत्यक्ष सुविधायें देकर उद्योगों के विकास में सहायक होता है। सुरक्षण, वित्तीय सहायता, यातायात-सम्बन्धी सुविधायें, तान्त्रिक परामर्श तथा अनुसन्धान-सम्बन्धी सुविधा, औद्योगिक शिक्षा, कर्म नीति निर्धारण आदि के आधार पर राज्य उद्योगों की सहायता करता है। जिस उद्योग को प्रोत्साहन देना होता है, सरकार उसे सुरक्षण प्रदान कर सकती है। इससे विदेशी प्रतिस्पर्धा समाप्त हो जाती है। भारत में प्रायः सभी बड़े बड़े उद्योगों को प्रारम्भिक अवस्था में सुरक्षण प्रदान किया गया था। उदाहरणार्थ, लौह एवं इस्पात उद्योग, चीनी उद्योग आदि।

(२) अप्रत्यक्ष सुविधायें प्रदान किया जाना—राज्य द्वारा उद्योगों की सहायता का दूसरा तरीका अप्रत्यक्ष सुविधायें प्रदान करना है। अप्रत्यक्ष सुविधायें प्रायः अधिनियम

द्वारा प्रदान की जाती है। उद्योगों से सम्बन्धित अनेको नियमों का निर्माण किया जाता है। उदाहरणार्थ; श्रम-सम्बन्धी नियन्त्रण, उद्योगों का स्थापना सम्बन्धी नियन्त्रण (लाइसेन्स पद्धति), ट्रेडमार्क अधिनियम, संचालन तथा संगठन सम्बन्धी अधिनियम, (भारतीय कम्पनी अधिनियम, साझेदारी अधिनियम, प्रसविदा अधिनियम, विक्रय अधिनियम, वितरण सम्बन्धी अधिनियम आदि)।

(३) आर्थिक क्रियाओं के नियमन (Control) द्वारा—सहायता करने का तीसरा ढंग आर्थिक क्रियाओं पर राज्य का नियन्त्रण होना है। आर्थिक क्रियाओं के नियमन में उत्पादन, पूँजी का विनियोग (Capital Control Order), आयात एवं निर्यात, विदेशी विनिमय आदि का नियन्त्रण होता है। इसी प्रकार वह (राज्य) काम करने वाले श्रमिकों के हितार्थ कई अधिनियम; जैसे—औद्योगिक संघर्ष अधिनियम (Industrial Disputes Act), बाल श्रमिक नियोजन अधिनियम, श्रमिक हानि पूर्ति अधिनियम, प्रमूनि मुविधायें, कारखाना अधिनियम, शिशु-कल्याण आदि बनाये जाते हैं। इनका एकमात्र उद्देश्य यही है कि देश में उचित उत्पादन हो तथा श्रमिकों को उचित सुरक्षा प्राप्त हो।

(४) सरकार द्वारा स्थापित उद्योग—राजकीय हस्तक्षेप का अन्तिम ढंग सरकार द्वारा उद्योगों की स्थापना किया जाता है। जब हर प्रकार के प्रोत्साहन से भी कोई उद्योग देश में नहीं पनपता तो सरकार स्वयं ही उस उद्योग को विकसित करती है। ऐसा प्रायः उस समय होता है जब उद्योग विशेष के लिए अत्यधिक पूँजी की आवश्यकता हो तथा लाभ की दर अत्यन्त धीमी हो। तांत्रिक ज्ञान का अभाव भी प्रायः निजी उद्योगों के विकास में बाधक होता है। उदाहरणार्थ; अणु-शक्ति का विकास।

(५) राष्ट्रीयकरण द्वारा—उद्योगों पर सरकारी नियन्त्रण की सबसे प्रभावपूर्ण विधि उनका राष्ट्रीयकरण है। इसमें उद्योग का स्वामित्व जन-विशेष के हाथों में रहकर सरकार के हाथों में चला जाता है। इस प्रकार इसमें किसी विशेष व्यक्ति को लाभ न मिलकर समस्त लाभ सरकार के हाथों में चला जाता है। अभी हाल ही में बैंकों का राष्ट्रीयकरण इसका ज्वलन्त उदाहरण है। इस पद्धति का विस्तृत वर्णन आगे किया गया है।

### उद्योगों का राष्ट्रीयकरण (Nationalisation of Industries)

उद्योगों के राष्ट्रीयकरण तथा उसमें सरकारी हस्तक्षेप का प्रश्न भारत में ही नहीं, सारे ससार में अत्यन्त महत्त्वपूर्ण एवं जटिल प्रश्न है। राष्ट्रीयकरण का अर्थ है कि उद्योगों में निजी स्वामित्व एवं प्रबन्ध के स्थान पर सरकार का प्रबन्ध एवं स्वामित्व पर नियन्त्रण हो। दूसरे शब्दों में, सरकार द्वारा उत्पादन के साधनों का स्वामित्व एवं नियन्त्रण ही राष्ट्रीयकरण है। उद्योगों का राष्ट्रीयकरण होना चाहिए अथवा नहीं, इस सम्बन्ध में पर्याप्त मतभेद है। परन्तु आजकल यह सभी देशों में मान लिया गया है कि पूँजीवादी अर्थव्यवस्था देश एवं समाज-हित के दृष्टिकोण से हानिकर है अतएव राष्ट्रीयकरण का नारा तीव्र गति से जाग्रत होता जा रहा है।

### राष्ट्रीयकरण के गुण एवं दोष

प्रोफेसर टो० के० शाह के शब्दों में, "राष्ट्रीयकरण द्वारा सरकार तथा श्रमिकों में अच्छा सामन्व्य रहैया तथा मितव्ययिता रहेगी; समस्त देश में विकेन्द्रीयकरण हो जायेगा, जिससे लोगों को अधिक काम मिलेगा तथा कच्चे माल का पूर्ण रूप से उपयोग किया जा सकेगा। इस प्रकार उद्योगों में होने वाला लाभ जनता के हित के लिए व्यय किया जा सकेगा। इनके द्वारा लाभ की ओर विशेष ध्यान न देकर सेवा की ओर ध्यान दिया जा सकेगा। श्रमिकों का शोषण सम्भव नहीं हो सकेगा तथा जन-साधारण का जीवन-स्तर ऊँचा उठेगा।" इस प्रकार राष्ट्रीयकरण के पक्ष में निम्नलिखित तर्क प्रस्तुत किये जा सकते हैं :

(१) देश के कल्याण में वृद्धि—उत्पादन से होने वाला विस्तृत लाभ कुछ ही व्यक्तियों

के पान न रहकर राज्य के पास पहुँचेगा जिससे देश में कल्याण की योजनाएँ अधिक प्रभावपूर्ण ढंग से कार्यान्वित की जा सकेंगी ।

(२) उपभोक्ताओं को लाभ—उद्योगों का राष्ट्रीयकरण हो जाने से उपभोक्ताओं के हिन्ने की रक्षा होगी । उन्हें वस्तु उचित मूल्यों पर उपलब्ध होगी । यदि किसी कारणवश उन्हें कुछ अतिरिक्त मूल्य भी देना पड़े, तो भी उन अतिरिक्त धन से किसी व्यक्ति विशेष का लाभ न हो कर समूचे समाज का कल्याण होगा ।

(३) समाजवाद की स्थापना—राष्ट्रीयकरण समाजवाद का आधार है । उद्योगों का राष्ट्रीयकरण हो जाने से देश में समाजवादी अर्थव्यवस्था की स्थापना होगी । इससे पूँजीपतियों का विनाश होगा तथा जन-साधारण को लाभ पहुँचेगा । औद्योगिक इकाइयाँ पर कुछ इने-गिने पूँजीपतियों का अधिकार न होकर समूचे समाज का अधिकार होगा ।

(४) उत्पादन लागत में मितव्ययिता—राष्ट्रीयकरण में प्रतिस्पर्धा तथा विज्ञापनवाजी पर होने वाले विनाशकारी तथा दोहरे व्यय समाप्त हो जायेंगे । परिणामस्वरूप, उत्पादन लागत में भी कमी होगी ।

(५) पूँजी को प्राप्ति सुलभ—उद्योगों की वागडोर राज्य के हाथ में आ जाने से पूँजी प्राप्त करने में सुविधा रहेगी । राज्य अपनी साख पर कम व्याज पर देण तथा विदेश दोनों में पूँजी प्राप्त करने में मदद हो सकेगा ।

(६) तांत्रिक योग्यता का विकास—राष्ट्रीयकृत उद्योगों के नियन्त्रण के एकीकरण होने से अनेक तांत्रिक लाभ होंगे । सभी उद्योगों के लिए कुशल इंजीनियरों तथा तकनीकी विशेषज्ञों की सबाएँ सरकार को कम लागत पर उपलब्ध होंगी, क्योंकि सरकारी नौकरियों में अपेक्षा-कृत अधिक आकर्षण रहता है । इससे उद्योगों में नये-नये प्रयोगों द्वारा नवीनतम आविष्कार अधिकाधिक होंगे । इससे सभी उद्योगों का तेजी से विकास होगा ।

(७) सन्तुलित औद्योगिक विकास—समस्त उद्योग राज्य के अधिकार में आ जाने से देश के समस्त भागों में सन्तुलित औद्योगिक विकास सम्भव हो सकेगा ।

(८) दूषित मनोवृत्तियों का विनाश—धूमखोरी, चोर-बाजारी, भिन्नावट, कपट आदि समाजविरोधी प्रवृत्तियाँ हमारे व्यावसायिक क्षेत्र में अपना घर कर गई हैं । वेईमान व्यवसायी हमारे जीवन में खिलवाड़ करने में नहीं चूकते । इस प्रकार की प्रवृत्तियाँ राष्ट्रीयकृत उद्योगों में नहीं पनप पायीं, क्योंकि वहाँ पर व्यक्तिगत हित का कोई स्थान प्राप्त नहीं होता । वास्तव में एक सरकार भाता-पिता के तुल्य होती है जो अपने पुत्रों को रोटी के स्थान पर पत्थर देना कभी भी नहीं चाहेगी ।

(९) राष्ट्रीय श्रोतों का पूरा उपयोग—यदि व्यक्तिगत नियन्त्रण में उद्योगों का विकास होने दिया जाय तो देश के उपलब्ध श्रोतों का पूर्णतः विदोहन नहीं हो पाता । अतएव राष्ट्रीय श्रोतों का पूर्णतः विदोहन करने के लिए उद्योगों का राष्ट्रीयकरण परम आवश्यक है ।

(१०) उद्योगों का विकेन्द्रीकरण—राष्ट्रीयकरण होने से उद्योगों का विकेन्द्रीकरण सम्भव हो सकेगा । इसमें सभी को लाभ होगा ।

(११) दूषित प्रतिযোগिता का अन्त—आज का युग भीषण प्रतिस्पर्धा का युग है । निजी क्षेत्र में गलाकाट प्रतिस्पर्धा विद्यमान है । इसके उद्योगों का शोषण होता है । इसके विपरीत उद्योगों का राष्ट्रीयकरण होने में दूषित प्रतिस्पर्धा का अन्त हो जाता है ।

(१२) श्रमिकों की रक्षा में सुधार—श्रमिकों का शोषण समाप्त हो जाता है तथा श्रम-कल्याण सम्बन्धी कानूनों का भारी प्रोत्साहन मिलता है । वेतन में वृद्धि होती है तथा रोजगार में स्थिरता आती है ।

(१३) धन के वितरण की विषमता—उद्योगों का राष्ट्रीयकरण हो जाने से धन के वितरण की विषमता कम हो जाती है।

(१४) उद्योगों में स्थिरता—राष्ट्रीयकरण से उद्योगों में स्थिरता आती है। जब समस्त उद्योग एक ही सस्था द्वारा संचालित होते हैं तो उनमें समन्वय स्थापित करना अत्यन्त सरल हो जाता है। उद्योगों में दीर्घकालीन योजनाएँ आसानी से लागू की जा सकती हैं।

(१५) बड़े पैमाने के उपक्रमों की स्थापना—प्रायः निजी क्षेत्र छोटे पैमाने पर ही सफल होता है। बड़े पैमाने के उपक्रम की सफलता राज्य-नियन्त्रण द्वारा सफलतापूर्वक हो सकेगी। नवीन उद्योग भी आसानी से स्थापित किये जा सकते हैं।

(१६) सेवा तत्त्व—उद्योगों के राष्ट्रीयकरण का प्रमुख ध्येय केवल लाभ कमाना ही नहीं अपितु जन-सेवा होता है जबकि निजी क्षेत्र में अत्यधिक लाभ कमाना ही प्रमुख उद्देश्य होता है।

**राष्ट्रीयकरण के दोष :**

राष्ट्रीयकरण के विपक्ष में निम्नलिखित तर्क प्रस्तुत किये जा सकते हैं

(१) एकाधिकार की मनोवृत्ति—एक अंग्रेजी की कहावत है कि 'शक्ति भ्रष्ट करती है और पूर्ण शक्ति पूर्णतया भ्रष्ट करती है।' राष्ट्रीयकरण होने से उद्योग तथा व्यापार पर राज्य का एकाधिकार हो जाता है, जिसके कारण जन साधारण उससे प्रभावित हुए बिना नहीं रह सकता, क्योंकि इससे सरकार को मनमानी करने का अवसर मिलता है। प्रतिस्पर्धा के समाप्त हो जाने से अन्य वस्तुओं के मुकाबले में अनिवार्यताओं की कीमतों में सबसे अधिक वृद्धि होती है। परिणामस्वरूप, गरीबों का शोषण सबसे अधिक होने लगता है।

(२) औद्योगिक कार्यक्षमता का ह्रास—राष्ट्रीयकरण से औद्योगिक कार्यक्षमता का ह्रास होता है। इसका मुख्य कारण व्यक्तिगत रुचि का अभाव है। राष्ट्रीयकरण किये हुए उद्योगों का संचालन सरकारी अधिकारियों के हाथ में रहता है, जिन्हें उद्योग के लाभ-हानि से कोई सरोकार नहीं। अतः वे उसमें व्यक्तिगत रुचि नहीं लेते। इसका परिणाम यह होता है कि एक तरफ तो प्रति व्यक्ति उत्पादन घटता जाता है तथा दूसरी तरफ लागत व्यय में वृद्धि होती जाती है।

(३) अस्थिरता का वातावरण—आधुनिक सरकारें अस्थायी संस्थाएँ होती हैं। सामयिक निर्वाचन के कारण उनमें परिवर्तन व हेर-फेर हुआ करते हैं। परिणामस्वरूप, औद्योगिक नीतियाँ भी स्थायी न रहकर अस्थायी ही रहती हैं। इससे औद्योगिक जगत में अस्थिरता का वातावरण रहता है।

(४) सरकार द्वारा संचालित उद्योग-धन्धों से प्रतिस्पर्धा का अभाव रहता है, अतएव शिथिलता एवं मन्दता आ जाती है। मितव्ययिता व उत्साह रफूचककर हो जाते हैं।

(५) उपभोक्ताओं को क्षति—राष्ट्रीयकरण से उपभोक्ताओं के हितों को क्षति पहुँचती है। औद्योगिक प्रबन्ध की अयोग्यता तथा उत्पादन सम्बन्धी दोषों का समस्त भार उन्हीं के कंधों पर पड़ता है। परिणामस्वरूप या तो वस्तु के मूल्यों में वृद्धि हो जाती है अथवा सरकारी खजाने से उक्त हानि-पूर्ति का प्रयत्न किया जाता है। इसके अतिरिक्त उपभोक्ताओं की स्वतन्त्रता का भी हनन हो जाता है क्योंकि उन्हें विविध प्रकार का उत्पादित माल उपलब्ध न होकर केवल कुछ निश्चित किस्म का माल ही क्रय करने के लिए बाध्य होना पड़ता है। एकाधिकार के दुष्परिणाम सामने आने लगते हैं।

(६) विवेकीकरण की धीमी गति—सरकार को विवेकीकरण की योजनाएँ लागू करने में श्रमिकों के विरोध का सामना करना पड़ता है, क्योंकि इनसे श्रमिकों में बेकारी फैलने का भय उत्पन्न हो जाता है। परिणामस्वरूप, उद्योगों में विवेकीकरण की गति धीमी अवश्य पड़ जाती है।



(७) शासन व्यवस्था में हिलरई—राज्य का प्रमुख कार्य शासन-व्यवस्था करना है। अतएव यदि राज्य उद्योगों की स्थापना करना प्रारम्भ कर दे तो शासन-व्यवस्था में डील बाना स्वाभाविक है, जिसके गम्भीर परिणाम हो सकते हैं। आज यदि कोई व्यापारी किसी भी प्रकार की नुटि करता है तो सरकार उसके विरुद्ध आवश्यक कार्यवाही कर सकती है तथा दोषी पाये जाने पर उसको सजा भी दी जाती है, किन्तु यदि वही नुटि राज्य द्वारा हो (क्योंकि नुटि आखिर मनुष्य के द्वारा ही होती है<sup>1</sup>) तो जनता का हित सुरक्षित कौन करेगा ?

(८) लाल फीताशाही को प्रोत्साहन—श्री एमरसन (Emerson) के शब्दों में—“व्यापार एक दक्षता का खेल है जिसे प्रत्येक व्यक्ति नहीं खेल सकता। धैर्य, ईमानदारी, परिश्रम, ज्ञान, चरम्य, प्रभुत्वशाली व्यक्तित्व, चरित्र, साहस, अनुभव, सामान्य ज्ञान आदि गुणों का होना एक सफल व्यवसायी के लिए आवश्यक है। कार्यक्षमता की दृष्टि से परम्परागत गुण भी महत्त्वपूर्ण स्थान रखता है, भारत की प्रदम्ब-अभिवृत्तों प्रणाली इस कथन का जीता जागता चित्रण है, किन्तु उपर्युक्त गुण एक सरकारी कर्मचारी में नहीं पाये जाते। इसके विपरीत सरकारी कर्मचारियों की अफसरी शान तथा लाल-फीताशाही (Red-tapism) उद्योगों की अवर्तति की ओर खींचकर ले जाती है।

(९) सरकार की पक्षपातपूर्ण नीति के बुरे प्रभाव—सरकार पक्षपातपूर्ण नीति अपनाती है। सरकार के लिए एक पक्ष के मूल्य पर दूसरे पक्ष को लाभ पहुँचाना अनिवार्य-भा हो जाता है, विशेषकर जबकि कुछ स्वार्थ हित विद्यमान हो। उदाहरणार्थ, जन-साधारण से विजली का शुल्क अधिक इमलिए लिया जाता है ताकि छोटे-छोटे उद्योगों के वास्ते सस्ते मूल्य पर विजली उपलब्ध हो सके। इस नीति से औद्योगिककरण को क्षति पहुँचती है।

(१०) निजी क्षेत्र को क्षति—अमेरिका की आर्थिक सम्पन्नता का एकमात्र कारण निजी साहस (Private Enterprise) की सफलता ही है। यदि राज्य स्वयं ही उद्योग व व्यापार की स्थापना करना प्रारम्भ कर दे तो निजी क्षेत्र के लिए रह ही क्या जाता है ? जिन देशों में धन की कमी है, वहाँ पर राष्ट्रीयकरण की नीति अपनाना खतरों से खाली नहीं है।

(११) उत्पादकों की स्वतन्त्रता का हनन—इसमें उत्पादक स्वेच्छापूर्वक उत्पादन-कार्य को नहीं चुन सकता है।

(१२) औद्योगिक नीति में स्थिरता का अभाव—प्राज की शासन-प्रणाली में जनता के चूने हुए व्यक्ति ही शासन करते हैं। इन लोगों का निवाचन अविनाशित योग्यता के आधार पर न हो कर, दलबन्दी के प्रभाव, अधिक व्यय तथा जनता का धोखा देकर किया जाता है, जिससे तान्त्रिक याम्यता के व्यक्ति इसमें प्रवेश नहीं कर पाते। परिणामस्वरूप, व्यापारिक एवं औद्योगिक नीतियाँ सुन्दर नहीं बन पाती क्योंकि हर पार्टी की अपनी औद्योगिक नीति होती है। इसके कारण शासन-सत्ता बदलने के साथ-साथ औद्योगिक नीति भी बदलती रहती है। इससे देश को क्षति पहुँचती है।

क्या राष्ट्रीयकरण उचित है ?

राष्ट्रीयकरण के पक्ष व विपक्ष दोनों में दिया गया तर्क अत्यन्त प्रभावपूर्ण है। अतः अब हमारे सामने स्वाभाविक प्रश्न होता है, क्या राष्ट्रीयकरण उचित है ? इसके उत्तर में यही कहा जा सकता है कि जहाँ तक हो सके, राज्य का औद्योगिक प्रबन्ध अपने हाथ में नहीं लेना चाहिए। उसे अपना कार्य-क्षेत्र औद्योगिक नियन्त्रण तथा नियमन तक ही सीमित रखना चाहिए, परन्तु निम्न परिस्थितियों में राष्ट्रीयकरण अवश्य होना चाहिए—(१) एकाधिकार सम्बन्धी उद्योग—ऐसे उद्योग जिनमें एकाधिकार द्वारा मितव्ययिता प्राप्त हो सकती है, जैसे—रेल, डाक-तार, पानी, विद्युत् आदि। (२) जनहितकारी उद्योग—ऐसे उद्योग जिनमें लाभ सीधे प्राप्त नहीं होता, जिससे कि वैयक्तिक उपक्रम उस ओर प्रवृत्त नहीं होता। इन उद्योगों अथवा कार्यों में भूमि-सुधार, वनारोपण, मठों का निर्माण पुनः निर्माण, नहरें खुदवाना आदि शामिल हैं। (३) सुरक्षा सम्बन्धी

उद्योग—राज्य सुरक्षा से सम्बन्धित उद्योग; जैसे—युद्ध-सामग्री का निर्माण । (४) व्यक्तिगत उपक्रम की असमर्थता पर—ऐसे उद्योग जिनसे सभी उद्योगपतियों को लाभ मिले, किन्तु व्यक्तिगत उपक्रम उनको स्थापित करने में असमर्थ हो; जैसे—रसायन एवं औषधियाँ तैयार करना, खाद्यान्न में मिलावट करना आदि । (५) निर्धारित लक्ष्य प्राप्त न होने पर—ऐसे उद्योग जोकि राज्य द्वारा निर्धारित लक्ष्य को प्राप्त करने में असमर्थ होते हैं । (६) जन-हित के लिए—जन-कल्याण की दृष्टि से अथवा नियोजन की सफलता के लिए किसी भी उद्योग का राष्ट्रीयकरण किया जा सकता है ।

## लोक निगम (Public Corporation)

### लोक निगम की स्थापना :

राष्ट्रीयकरण के दोषों को दूर करने के लिए अनेक राष्ट्री ने राष्ट्रीयकृत उद्योगों के नियन्त्रण हेतु लोक निगमों की स्थापना की है । यद्यपि लोक निगमों के प्रबन्ध तथा संचालन पर प्रायः राज्य का पूर्ण अधिकार होता है; परन्तु फिर भी वैधानिक दृष्टि से निगम की स्वतन्त्र स्थिति होती है । इनका निर्माण संसद के विशेष अधिनियम द्वारा होता है । अधिनियम द्वारा ही उसके प्रबन्ध तथा संचालन-सम्बन्धी विधियों की व्याख्या की जाती है । श्री डेविस के शब्दों में, “लोक निगम पृथक् अस्तित्व रखने वाली संस्था है, जोकि दावा कर सकती है तथा जिस पर दावा किया जा सकता है और जोकि वित्तीय व्यवस्था के लिए उत्तरदायी है ।<sup>1</sup> निगम अपनी कार्यशील पूँजी के लिए सरकार से ऋण ले सकता है, किन्तु उसे धनराशि वापस करनी होगी । निगम के किसी भी कार्य के लिए न तो सरकार को उत्तरदायी ही ठहराया जा सकता है और न उस पर वाद ही प्रस्तुत किया जा सकता है । स्वर्गीय राष्ट्रपति रूजवेल्ट के अनुसार, “लोक निगम व्यवसाय का आदर्श स्वरूप है, जिसमें सरकारी नियन्त्रण तथा व्यक्तिगत उपक्रम; जैसे—लोक, कार्यक्षमता तथा प्रेरणा का समावेश है ।”<sup>2</sup>

### लोक निगम की विशेषतायें :

(१) लोक निगम पर पूर्ण रूप से राज्य का ही स्वामित्व होता है । (२) लोक निगम का निर्माण संसद के विशेष अधिनियम द्वारा होता है, जिसमें इसके अधिकार, कर्तव्य आदि का विस्तृत वर्णन होता है । (३) लोक निगम अनुबन्ध करने की क्षमता रखता है । यह दावा कर सकता है तथा इस पर विचार किया जा सकता है । (४) लोक निगम की वित्तीय व्यवस्था स्वतन्त्र रूप से होती है । सरकारों कोप से ऋण लेकर यह अपना कार्य करता है । (५) राशि को व्यय करने के सम्बन्ध में इस पर कोई नियन्त्रण नहीं रखा जाता । (६) कर्मचारियों की नियुक्ति के सम्बन्ध में लोक निगम के अपने नियम होते हैं ।

### लोक निगम के रूप :

स्वामित्व एवं पूँजी के आधार पर लोक निगम निम्न प्रकार के होते हैं—(१) ऐसे लोक निगम जिनकी कुछ पूँजी केन्द्रीय अथवा प्रांतीय सरकार द्वारा ऋण कर ली जाती है । जैसे; दामोदर घाटी निगम (Damodar Valley Corporation) । (२) मिश्रित निगम अर्थात् वे निगम जिनकी कुल पूँजी का अधिकांश भाग केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों द्वारा ऋण कर लिया जाता है तथा अधिक से अधिक २०% भाग निजी उपक्रमों के लिए छोड़ दिया जाता है । जैसे, अखिल भारतीय औद्योगिक वित्त निगम, राज्य वित्त निगम आदि ।

1 'The Public Corporation is a body with a separate existence which can sue and be sued and is responsible for its own finances'

—Earnest Davis, M. P.

2. Public Corporations are thought to be the ideal form of business because in the words of the Late President Roosevelt they are “clothed with the power of Government but possessed of the flexibility and initiative of private enterprise.”

—Late President Roosevelt.

लोक निगम के गुण एवं दोष :

गुण—(१) निजी व सार्वजनिक दोनों प्रकार के प्रबन्धों के लाभ—इनमें व्यक्तिगत तथा राजकीय प्रबन्ध दोनों के ही लाभ प्राप्त हो जाते हैं। दैनिक कार्यों में सरकारी हस्तक्षेप नहीं होता, जिसके कारण इनकी कार्यक्षमता में बाधा नहीं पड़ती। इसके साथ ही साथ महत्वपूर्ण मामलों पर राजकीय नियन्त्रण भी स्थापित हो जाता है।

(२) सरकारी नीति में सामंजस्य—चूँकि ये सरकारी नियन्त्रण में रहते हैं, अतएव निगम तथा सरकारी नीति में सामंजस्य रहता है।

(३) लालफीताशाही से मुक्त—आन्तरिक मामलों में निगम स्वतन्त्र रहता है, जिनसे लाल-फीताशाही का दोष उत्पन्न नहीं हो पाता।

(४) क्रियाओं में लोच—लोक निगम की क्रियाओं में अधिक लोच तथा औद्योगिक निर्णयों की स्वतन्त्रता रहती है।

(५) सामूहिक प्रतिनिधित्व के लाभ—लोक निगम प्रबन्ध तथा संचालन में उद्योगपतियों, श्रमिकों तथा उपभोक्ताओं के प्रतिनिधियों को भी सम्मिलित किया जा सकता है। अतएव इससे सबको लाभ पहुँचता है। इस प्रकार ये जन सेवा का परिचय भी देते हैं।

(६) अपेक्षाकृत अधिक स्थिरता—इसमें सीधे राजकीय प्रबन्ध की अपेक्षा अधिक स्थिरता रहती है। अतएव राज्य-सत्ता के परिवर्तन के साथ इनकी नीति तथा संचालन में परिवर्तन नहीं होता।

दोष (१) करे कोई भुगतें कोई—कभी-कभी निगमों में ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाती है कि सरकार का हाथ संचालन तथा प्रबन्ध में नगण्य रहता है परन्तु सम्भावित हानि के अधिकांश भाग का सरकार को ही भुगतान करना पड़ता है। ऐसी स्थिति उस समय उत्पन्न होती है जबकि अधिकांश पूँजी तो सरकारी होती है किन्तु प्रबन्ध समितियों में दमरे वर्गों का बहुल्य रहता है।

(२) कार्यक्षमता का प्रभाव—निगम की संचालक सभा में वे लोग होते हैं जिनका निगम के संचालन में कोई वित्तीय स्वार्थ नहीं रहता। अतएव चाहे निगम की हानि हो अथवा लाभ, उन्हें इसकी कोई चिन्ता नहीं रहती। परिणामस्वरूप, कार्यक्षमता का अभाव रहता है।

(३) एकाधिकार के दोषों का उद्गम—निगम एकाधिकार प्राप्त करने का प्रयत्न करते हैं, जिसके कारण इनमें एकाधिकार के दोष उत्पन्न हो जाते हैं।

(४) स्थिति का अनुचित लाभ—निगमों के प्रबन्ध के लिए सरकार अधिकतर व्यक्ति व्यावसायिक तथा औद्योगिक वर्ग में से लेती है। ये औद्योगिक तथा व्यावसायिक व्यक्ति किसी न किसी व्यवसाय अथवा उद्योग से सम्बन्धित होते हैं और प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से अपने व्यवसाय अथवा उद्योग को लाभ पहुँचाने का प्रयत्न करते हैं। सरकारी पैसे पर अपने व्यवसाय का कार्य करना अथवा अधिक मूल्य पर अपने स्वार्थ से निगम के लिए माल खरीदना अथवा निगम का तैयार माल कम मूल्य पर अपने साथों को दिलवाना इनका मुख्य कार्य होता है। इस प्रकार निगम के हितों को भारी क्षति पहुँचती है।

कुछ महत्वपूर्ण सुझाव .

(अ) छागला कमिशन के सुझाव—(१) सरकार को निगम से नित्य-प्रतिदिन के कार्यक्रम में न्यूनतम हस्तक्षेप करना चाहिए। (२) निगम के उच्च सरकारी अधिकारियों को स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष रूप से निगम तथा जनता के हित में कार्य करना चाहिए। (३) मन्त्री महोदय को निगम के कार्यों में हस्तक्षेप करते समय संसद के सदस्यों की राय लेनी चाहिए तथा हस्तक्षेप की रिपोर्ट संसद के समक्ष प्रस्तुत करनी चाहिए। (ब) थो डेविंस (Earnest Deviss M P) के सुझाव—(१) इस पर सरकार का उचित नियन्त्रण होना चाहिए ताकि संचालन-कार्य राज्य की नीति के अनुसार हो सके। (२) जन-विश्वास तथा र्वि पैदा करने के लिए स्थानीय हितों को ध्यान में

रखना चाहिए । (३) एक सलाहकार समिति होनी चाहिए जिसमें श्रम, पूँजी, उपभोक्ता तथा व्यापार वर्ग के प्रतिनिधि हों । (४) विभिन्न निगमों के कार्यों में सहयोग स्थापित करने के लिए केन्द्रीय औद्योगिक सहयोग मण्डल (Central Industrial Co-ordinating Board) की स्थापना होनी चाहिए । (५) व्यावसायिक तथा औद्योगिक कार्यकुशल व्यक्तियों की कमी को दूर करने के लिए यूनियन पब्लिक सर्विस कमीशन (U. P. S C) की तरह इण्डस्ट्रीयल पब्लिक सर्विस कमीशन (I. P. S C.) की स्थापना होनी चाहिए । उसका कार्य औद्योगिक प्रबन्ध के लिए उचित व्यक्तियों का चुनाव करके उनके लिए औद्योगिक शिक्षा का प्रबन्ध करना होना चाहिए ।

---

## भारत सरकार की औद्योगिक नीति (Industrial Policy of the Government of India)

### प्रारम्भिक

किसी भी राष्ट्र की औद्योगिक प्रगति एक सभ्य औद्योगिक नीति पर ही आधारित होनी है जिसके द्वारा देश का आर्थिक विकास सही रास्त पर हो सके, देश के प्राकृतिक साधनों का पूर्ण रूप से उपभोग हो, उत्पादन में वृद्धि तथा उचित वितरण हो तथा देश का धन और सम्पत्ति कुछ ही व्यक्तियों तक सीमित न होकर जनसाधारण के उपभोग के वास्ते उपलब्ध हो। किन्तु भारत सरकार की औद्योगिक नीति इसके विरुद्ध है। इसमें भारत के उपयुक्त औद्योगिक विकास की सम्भावना नहीं है। प्रॉफेसर पी० सी० जैन के शब्दों में 'भारत की वर्तमान नीति को नकारात्मक नीति कहा जा सकता है। यह नीति यथार्थवादी नहीं है क्योंकि हमने भारत में निजी उद्योग की वर्तमान स्थिति और उसके संगठन तथा आकार प्रकार पर तर्क भी ध्यान नहीं दिया गया है।'

### पराधीन भारत की औद्योगिक नीति

ईस्ट इण्डिया कम्पनी की नीति का उद्देश्य भारत को ब्रिटेन के कारखानों के वास्ते बच्चा माल का देने वाला तथा उनके कारखानों के द्वारा निर्मित वस्तुओं के बेचने के वास्ते एक उत्तम बाजार के रूप में ही रखने का था। इसे खेतिहर देश का नाम देकर उद्योगों की ओर ध्यान नहीं दिया गया। देश के लघु तथा कुटीर उद्योगों का विनाश करन में हर सम्भव तरीकों से काम लिया गया। भारतीय कुशल बुनकरों के अंगूठों तक को कटवाया जाता इस दिशा में एक अनुपम उदाहरण है। ईस्ट इण्डिया कम्पनी की सम्पत्ति के बाद भारत का शासन महारानी विक्टोरिया को सौंप दिया गया, किन्तु फिर भी हमारे देश के औद्योगिक विकास के प्रति ब्रिटिश नीति में कोई परिवर्तन नहीं हुआ, अर्थात् यह नीति स्पष्टतया भारत में औद्योगीकरण के विरुद्ध थी। उस समय उद्योगों के विकास के लिए नियम बनाना विनाशकारी, और उनकी सहायता करना व्यर्थ समझा जाता था।

प्रथम विश्व-युद्ध (सन् १९१४-१८) के छिड़ने से इस नीति में कुछ परिवर्तन हुआ। युद्ध की आवश्यकता को पूरा करने के लिए हर सम्भव तरीकों से उत्पादन में वृद्धि करने के वास्ते जोर दिया गया। परिणामस्वरूप सरकार को स्वतन्त्र व्यापार की नीति छोड़नी पड़ी और इसका स्थान राजकीय प्रोत्साहन में ले लिया। भारत सरकार ने देश की औद्योगिक समस्या की दृष्टान्तीकरण करने के लिए सबसे पहला प्रयत्न सन् १९१६ में किया जबकि सर टॉमस हॉर्लण्ड की अध्यक्षता में एक भारतीय उद्योग कमिशन नियुक्त किया गया। कमिशन की रिपोर्ट पर कोई उल्लेखनीय

कार्यवाही नहीं की गई। सरकार का ध्यान अधिकतर मूल्य तथा विनिमय सम्बन्धी संकट की ओर ही लगा रहा जोकि प्रथम महायुद्ध के तत्काल बाद ही उत्पन्न हो गया था।

सन् १९१९ में भारतीय संविधान में जो परिवर्तन किये गये उनके अनुसार 'उद्योग' एक प्रांतीय विषय बन गया और इस प्रकार प्रांतीय सरकारों को औद्योगिक विकास के लिए उद्योगों को सहायता देने का अधिकार मिल गया। किन्तु फिर भी इन प्रयत्नों का कोई आशाजनक परिणाम नहीं हुआ। इसके बाद सन् १९२३ में पक्षापातपूर्ण संरक्षण नीति की घोषणा की गई। तट-कर बॉर्डर बनाए गये, ब्रिटिश उद्योगों को संरक्षण प्रदान करने के लिए तट-कर सम्बन्धी जांच की गई और भारतीय वाजारों में विदेशी प्रतियोगिता से कुछ उद्योगों की रक्षा करने के लिए उपयुक्त तट-कर नीतियाँ अपनाई गईं। यदि किसी उद्योग को विशाल घरेलू बाजार प्राप्त था तो वह अपना कच्चा माल देश में ही प्राप्त कर लेता था और यदि संरक्षण की अवधि के बाद अपने पैरों पर खड़े होने के योग्य था तो उसे संरक्षण दे दिया जाता था। इस संरक्षण नीति का सहारा पाकर इस्पात, चीनी, कपड़ा, ऊनी व रेशम वस्त्र उद्योग आदि की उन्नति हुई। यह विकास उस समय हुआ जबकि सारे सार में घोर मंदी छाई हुई थी। इसके बाद १९२९ तक भारतीय उद्योगों का जो विकास हुआ वह एक प्रकार से अपने आप ही हुआ। इधर स्वर्गीय महात्मा गांधी द्वारा संचालित स्वदेशी आन्दोलन ने जनता में राष्ट्रीय भावना उत्पन्न की जिसके कारण भारतीय उद्योगों में निर्मित माल की माँग निरन्तर बढ़ती गई और इस प्रकार बहुत से राष्ट्रीय उद्योगों का विकास हुआ। इसी काल में बहूत में भारतीय उद्योगी आगे आए और उन्होंने अपने साहम और सूझबूझ के बल पर विपरीत परिस्थितियों में भी देश के उद्योगों का बहुमुखी विकास किया।

सन् १९३९ में द्वितीय महायुद्ध छिड़ जाने से औद्योगिक उत्पादन की माँग में भारी वृद्धि हुई। युद्धकाल में यह अनुभव किया गया कि ठोस औद्योगिक नीति का अभाव जाना निवृत्त आवश्यक है। अतः विशाल, लघु, कुटीर—सभी प्रकार के उद्योगों की युद्धजनित आवश्यकताओं के लिए तेजी से बढ़ाया गया। फलतः महायुद्ध के अन्तिम दिनों में हमारे उद्योगों का उत्पादन चरम सीमा पर पहुँच गया। इस प्रकार उद्योगों ने आश्चर्यजनक प्रगति की। किन्तु युद्ध के समाप्त हो जाने से हमारे औद्योगिक जगत के सामने अनेक समस्याएँ उत्पन्न हो गईं; जैसे—भयंकर मंदी का आना, पुरानी व विसीपिटों मशीनों के स्थान पर नई मशीनों की स्थापना करना तथा श्रमिकों में बेकारी का फैलना, जिसके फलस्वरूप हड़तालें व औद्योगिक सघर्ष प्रारम्भ हो गये। सन् १९४३ में योजना और विकास विभाग की स्थापना की गई।

अप्रैल सन् १९४५ में सरकार ने अपनी औद्योगिक नीति की घोषणा की। इस नीति का उद्देश्य देश में उपलब्ध प्राकृतिक व आर्थिक साधनों का अधिकतम उपयोग करके राष्ट्रीय धन में वृद्धि, देश की सुरक्षा का उत्तम प्रबन्ध और रोजगार के ऊँचे स्थायी स्तर की स्थापना करना था। इसकी पूर्ति के वास्ते सरकार ने स्वेच्छावाद की नीति छोड़कर उद्योगों के संरक्षण की नीति अपनाई, कुछ मूलभूत उद्योगों को विकसित करने, जन-उपयोगिताओं और रेलों के अतिरिक्त राष्ट्रीय महत्त्व के आधार उद्योगों का राष्ट्रीकरण करने का निश्चय किया गया। इसके अतिरिक्त निम्न उपायों के द्वारा भी उद्योगों को सहायता देने की घोषणा की गई : (अ) महत्त्वपूर्ण औद्योगिक संस्थाओं को ऋण देना, (आ) न्यूनतम लाभांश की गारन्टी देना, (इ) अनुसंधान मण्डलों को आर्थिक सहायता देना, (ई) औद्योगिक विनियोग निगम की स्थापना करना, (उ) सामाजिक न्याय और औद्योगिक विकास दोनों के समतुलित हित की दृष्टि से कर-नीति कार्यान्वित करना, (ऊ) औद्योगिक आवश्यकताओं को विदेशों से मँगाने की व्यवस्था करना।

### राष्ट्रीय सरकार की औद्योगिक नीति सन् १९४८

राष्ट्रीय सरकार ने शासन-भार सभानते ही देश के लिए एक निश्चित औद्योगिक नीति निर्धारित करने के बारे में विचार करना प्रारम्भ किया। एक ऐसी नीति जिससे भारत एक विशाल औद्योगिक राष्ट्र बनाया जा सके। इस आदर्श से प्रेरित होकर ६ अप्रैल, सन् १९४८ को तत्कालीन उद्योग एवं पूर्ति मन्त्री डा० श्यामाप्रसाद मुखर्जी ने सदन में भारत सरकार की औद्योगिक नीति के विषय में पहला विस्तृत वक्तव्य दिया था। अपने औद्योगिक नीति सम्बन्धी अप्रलिखित प्रस्ताव उपस्थित करते हुए कहा था कि यह प्रस्ताव मिश्रित अर्ध-व्यवस्था पर आधारित है :

“भारत सरकार ने देश के समग्र उपस्थित आर्थिक समस्याओं का गम्भीरतापूर्वक अध्ययन किया है। राष्ट्र अब ऐसी समग्र व्यवस्था करने के लिए वचनबद्ध है, जिसमें सभी राष्ट्रजनों के लिए न्याय तथा अवसर की मान्यता प्राप्त होगी। हमारा उद्देश्य एक व्यापक पैमाने पर शिक्षा की सुविधाएँ और आरोग्य सेवाएँ प्रदान करना और देश के अदृश्य साधनों के दोहन, उत्पादन-वृद्धि और जन-समुदाय की सेवा के लिए सभी को नौकरी के अवसर मुलभ करके जनता के जीवन-स्तर में द्रुतगति से वृद्धि करना है। इस उद्देश्य की सिद्धि के लिए सावधानीपूर्ण आयोजन तथा राष्ट्रीय गति-विधि के समय क्षेत्र में एकीकृत प्रयत्न की आवश्यकता है। भारत सरकार का प्रस्ताव एक राष्ट्रीय योजना आयोग स्थापित करने का है जो विकास के कार्यक्रम बनाएगा तथा उनको क्रियान्वित करायेगा।”

इस प्रस्ताव में उद्योगों को मोटे रूप में चार भागों में विभाजित किया गया था। प्रथम, सरकारी उद्योग अर्थात् वे उद्योग जिन पर सरकार का पूर्ण एकाधिकार रहेगा। इस वर्ग में तीन उद्योग आते हैं—युद्ध-सामग्री का निर्माण, अणु शक्ति का उत्पादन एवं नियन्त्रण तथा रेल याता-यात का स्वामित्व एवं प्रबन्ध। द्वितीय, सरकारी नियमन तथा नियन्त्रण का क्षेत्र—नमक उद्योग, मोटरगाड़ी तथा ट्रैक्टर उद्योग, विजली इन्जीनियरिंग उद्योग तथा अन्य भारी मशीनों के उद्योग आदि। इस प्रकार इस वर्ग में वे उद्योग आते हैं जिनकी स्थापना तथा स्थान का निर्णय अखिल भारतीय आर्थिक कारणों से किया जाए या जिनके लिए अधिक मात्रा में पूँजी की आवश्यकता हो या जिनके चलाने के वास्ते उच्च स्तर का शैल्पिक कौशल आवश्यक हो, उनका नियमन तथा नियन्त्रण सरकार करेगी। तृतीय, निजी साहस के साथ सरकारी नियन्त्रण क्षेत्र—यह अभी निजी अधिकार के क्षेत्र में ही रहेंगे किन्तु सरकार इनको अपने हाथ में लेने के वास्ते १० वर्षों बाद सोचेगी। इसके अतिरिक्त नये बरखाने केवल सरकार ही खोल सकेगी। इसमें कोयला, लोहा, इस्पात, जहाज, वायुयान निर्माण, खनिज, तेल, टेलीग्राफ एवं वायरलेस एपरेटस का निर्माण आता है। चतुर्थ, निजी व्यवसाय क्षेत्र—सरकार का इन उद्योगों पर आवश्यक नियन्त्रण रहेगा। शेष औद्योगिक क्षेत्र इन्हीं के लिए खुला रहेगा, जैसे—जूट, सीमेन्ट आदि।

सन् १९४८ की औद्योगिक नीति की अन्य प्रमुख विशेषताएँ इस प्रकार हैं :

- (१) सरकार धर्मिकों को लाभाना में हिस्सा देने के सिद्धान्त को स्वीकार करती है।
- (२) विदेशी पूँजी के विनियोग पर कोई भी नियन्त्रण नहीं रहेगा। किन्तु विदेशी कम्पनियों को भारतीय विशेषज्ञ प्रशिक्षित करने पड़ेंगे। इसके साथ-साथ विदेशी पूँजी का नियन्त्रण भी भारतीयों के अधिकार में रहेगा।
- (३) सरकार छोटे और कुटीर उद्योगों के महत्त्व से परिचित है तथा उनके विकास करने का उत्तरदायित्व भी सरकार का है।
- (४) धर्मिकों के हितार्थ १० वर्षों में १० लाख मकान बनाने की योजना तैयार की गई।
- (५) प्रथमिक नीति इस प्रकार प्रशासित होगी कि अनुचित विदेशी प्रतियोगिता का अन्त होकर देश के उपलब्ध स्रोतों का पूर्णतया उपयोग होने लगे।
- (६) केन्द्र में केन्द्रीय सलाहकार परिषद् होगी जो सब उद्योगों में अच्छे सम्बन्ध रखने के बारे में मलाह देगी।
- (७) देश की कर-नीति इस प्रकार से निर्धारित होगी कि वचत को प्रोत्साहन मिल कर उत्पादन क्षेत्र के विनियोग में वृद्धि हो सके तथा पूँजी का जमाव कुछ ही व्यक्तियों तक सीमित न हो।

**आलोचनात्मक अध्ययन -**

सन् १९४८ की औद्योगिक नीति का कुछ क्षेत्रों में तो स्वागत किया गया और कुछ क्षेत्रों में इसकी कटु शब्दों में आलोचना की गई। श्री मौनू मसानी के अनुसार, इस नीति द्वारा प्रजातन्त्रात्मक समाजवाद को मौब डानी गई।” प्रो० कुछाल के अनुसार, सन् १९४८ की औद्योगिक नीति की प्रमुख विशेषता यह थी कि इसने उद्योगों व परिवहन के क्षेत्र में सार्वजनिक व निजी क्षेत्रों का अन्तर स्पष्ट कर दिया। यह एक मिश्रित व्यवस्था थी, जिसके विषय में जनता के विभिन्न वर्गों में भिन्न भिन्न प्रकार की प्रतिक्रियाएँ हुईं। प्रो० के० टी० शाह के शब्दों में, “यह वह नीति नहीं थी जिसे एक प्रगतिशील तथा उन्नति की आशा रखने वाले देश को अपनाना चाहिए।” रामपरियों के अनुसार, “सन् १९४८ की औद्योगिक नीति पूँजीवादी परम्पराओं का प्रतीक है।” श्री बेंकटामुर्ष्या भारत सरकार की इस औद्योगिक नीति को तथ्यहीन मानते हैं, क्योंकि

उनके मत में इस नीति में कोई क्रान्ति-कारी परिवर्तन निहित नहीं था। इस प्रकार उपरोक्त औद्योगिक नीति की निम्न आधारों पर कटु शब्दों में आलोचना की गई।

(१) राष्ट्रीयकरण का भय—इस नीति के कारण उद्योगपतियों में राष्ट्रीयकरण का भय समा गया। श्री दलाल के शब्दों में, “राष्ट्रीयकरण लाभक्ष की सीमा, लाभ में हिस्सा लिये जाने तथा १० वर्षों के पश्चात् पूँजी के विघटन के भय से विनियोजक भयभीत हो गये हैं।” स्वर्गीय श्री जवाहरलाल नेहरू ने विनियोजकों को राष्ट्रीयकरण से भयभीत न होने की सलाह दी तथा इस सम्बन्ध में आवश्यक आश्वासन भी दिया। किन्तु फिर भी उनका भय दूर न हो सका और इस प्रकार राष्ट्रीयकरण के भय से उद्योगपतियों ने औद्योगिकरण की दिशा में कोई सक्रिय कदम नहीं उठाया। अतएव इस दूषित नीति के कारण भारत का औद्योगिक विकास मन्द पड़ गया।

(२) दुर्बल नीति—इस नीति में मिश्रित अर्धव्यवस्था (Mixed Economy) पर बल दिया गया। आलोचकों के अनुसार इस नीति पर आधारित औद्योगिक नीति एक सबल नीति न होकर दुर्बल नीति ही रहती है। एक ओर तो पूँजीपतियों की पीठ ठोकना तथा दूसरी ओर श्रमिकों को प्रबन्ध में हिस्सा देना तथा तरह-तरह के आश्वासन देना ये दोनों बातें एक साथ कैसे सम्भव हो सकती हैं। इस नीति ने इन उद्योगपतियों, न विनियोजकों, न औद्योगिक श्रम और न जन-साधारण को सन्तुष्ट किया।

(३) अव्यावहारिक नीति—श्री सी० ए० वकील के अनुसार विशुद्ध पूँजीवाद अथवा विशुद्ध समाजवाद की अपेक्षा मिश्रित अर्धव्यवस्था पर अमल करना अत्यन्त कठिन होता है, क्योंकि निजी व सार्वजनिक क्षेत्रों में क्रमशः पूँजीपतियों एवं राज्य के दृष्टिकोण में परस्पर विरोधाभास हो जाता है तथा उनमें समन्वय करने में बहुत-सी कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जाती हैं। इस प्रकार यह नीति अव्यावहारिक है क्योंकि इसको कार्यान्वित करने में कठिनाई होगी।

(४) प्राथमिकताओं का अभाव—आलोचकों के अनुसार इस औद्योगिक नीति में प्राथमिकताओं का अभाव है। किसी भी नीति को घोषित करने से पूर्व कम से कम उसमें प्राथमिकताओं का क्रम तो पहले से निर्धारित किया हुआ होता ही है। प्राथमिकताओं का क्रम निर्धारित किये बिना औद्योगिक नीति की सफलता की कामना करना एक प्रकार से असम्भव तथा व्यर्थ की बात है।

(५) समन्वय का अभाव—उद्योगों के राष्ट्रीयकरण के प्रश्न पर केन्द्र तथा राज्य सरकारों की क्रियाओं के बीच समन्वय का भारी अभाव अनुभव किया गया। उदाहरण के लिए, कुछ उद्योगों का एक निश्चित अवधि के उपरान्त ही राष्ट्रीयकरण किया जाना था। किन्तु मद्रास एवं उत्तर-प्रदेश की राज्य सरकारों तथा बम्बई की म्यूनिसिपैलिटी ने विजली की कम्पनियों का राष्ट्रीयकरण करने के सम्बन्ध में आवश्यक कदम उठाये। इसी प्रकार कुछ राज्य सरकारों ने सड़क यातायात का राष्ट्रीयकरण किया। इसी प्रकार के कदम अन्य क्षेत्रों में भी उठाये गये।

(६) राजकीय उपक्रमों का कुप्रबन्ध—इस औद्योगिक नीति के कारण राजकीय उपक्रमों का संचालन करने हेतु भारी मात्रा में प्रशिक्षित व्यक्तियों की आवश्यकता महसूस की गई। आलोचकों के मतानुसार इस औद्योगिक नीति में उनके प्रशिक्षण के लिए किसी प्रकार की व्यवस्था नहीं थी। इस कमी को दूर करने के लिए सरकार ने सिविल सर्विस (Civil Service) के कर्मचारियों की नियुक्ति की जिसके कारण उद्योगों के सम्बन्ध में परम्परागत ललफीताशाही तथा देरी कराने की नीति का बोलबाला हो गया। इसके अधिक उद्योगों के प्रबन्ध से सम्बन्धित व्यय में भारी वृद्धि हुई।

### औद्योगिक (विकास तथा नियम) अधिनियम, १९५१

देश में औद्योगिक विकास को हड़ करने के लिए भारत सरकार ने अक्टूबर, १९५१ में औद्योगिक (विकास तथा नियन्त्रण) अधिनियम स्वीकृत किया, जो ८ मई १९५२ से कार्यान्वित हुआ। इस अधिनियम में समय-समय पर आवश्यक संशोधन किये गये। ये संशोधन क्रमशः सन् १९५३, १९५६, १९६१, तथा १९६२ में किये गये। इस अधिनियम की मुख्य बातें इस प्रकार हैं-



## अधिनियम का क्षेत्र

यह अधिनियम प्रारम्भ में प्रथम अनुमूची में दिये गये केवल ३६ उद्योगों पर ही लागू होता था जैसे—हुवाई जहाज हथियार तथा बाह्य कोयला लोहा तथा इस्पात गणित तथा विज्ञान सम्बन्धी यंत्र मोटर तथा वायुयान का ईंधन तैयार करने उद्योग मूती ऊनी एवं रेशमी वस्त्र उद्योग पटसन मोटर ट्रैक्टर मोमेंट विद्युत् की मोटर भारी रसायन विद्युत् लैम्प तथा पक्षे रेलवे इंजन कागज मशीन के औजार मिश्रित धातुएं चमड़े का सामान वनस्पति कृषि यंत्र दूरी साइकिल लालटेन रेडियो कपडा सीने की मशीनें काच सावुन रिस्सीवर रबड की वस्तुएं आदि किन्तु अब १६२ उद्योगों पर लागू होता है। एक अन्य मसौदा के अनुसार कीमती धातुओं स्वयं रजत तथा उनके मिश्रण सहित उद्योगों को भी अधिनियम के अन्तर्गत ले लिया गया है।

## अधिनियम की विशेषताएँ

इस अधिनियम की मुख्य मुख्य बात निम्नलिखित है —

(१) अनिवार्य पंजीकरण (Registration) तथा लाइसेंस दान की व्यवस्था—इस अधिनियम के अन्तर्गत विद्यमान औद्योगिक इकाइयों का पंजीकरण कराना अनिवार्य है। इसके अतिरिक्त अनुमूची में दिये गये औद्योगिक इकाइयों की स्थापना के पूर्व सरकार से लाइसेंस प्राप्त करना होगा। यही नहीं यदि लाइसेंस प्राप्त विद्यमान औद्योगिक इकाई में विस्तार करना है तो इसके लिए भी लाइसेंस लेना होगा। यदि किसी औद्योगिक इकाई की स्थाई सम्पत्तियां (भूमि मकान तथा सम्पन्न मशीनरी में विनियोग) २५ लाख रुपये से अधिक न हो तो उनकी स्थापना के लिए लाइसेंस लेने की आवश्यकता नहीं है परन्तु डायरेक्टर जनरल आफ टेक्नीकल डवलपमेण्ट के यहाँ उनका पंजीकरण करना आवश्यक है।

(२) जाच-पडताल की व्यवस्था—यदि इन औद्योगिक इकाइयों का उत्पादन कम होने वस्तु का गुण घटने अथवा मूल्य बढ़ने की आशंका हो तो केन्द्रीय सरकार उस उद्योग की जाच कर सकती है और दोष पाये जाने की दशा में निम्न आदेश दे सकती है

(अ) वे ऐसा कोई कार्य न कर जिससे उत्पादन में कमी आवे। (ब) इकाईया उत्पादन बढ़ाने का प्रयत्न करें। (स) इकाईया उद्योग के विकास का प्रयत्न करें। (द) सम्बन्धित वस्तु और वितरण पर आवश्यक नियन्त्रण रक्खा जाय।

(३) केन्द्रीय परामर्श समिति का गठन—उद्योगों के विकास में सरकार को परामर्श देने के लिए केन्द्रीय परामर्शदात्री समिति बनाई गई है जिसमें अनुमूचित उद्योगों के स्वामीगण वक्ताओं वग उपभोक्ता वर्ग तथा अन्य दलों के प्रतिनिधि हों।

(४) उद्योगों को हाथ में लेना—यदि केन्द्रीय सरकार को यह विश्वास हो जाता है कि कोई इकाई उसकी आज्ञाओं को नहीं मान रही या जन हित के विरुद्ध चलाई जा रही है तो वह उसका प्रबंध बगर जाच किये भी खुद ले सकती है अथवा अन्य किसी व्यक्ति को सौंप सकती है।

(५) विकास परिषदों का स्थापना—औद्योगिक विकास परिषद का भी निर्माण किया गया है जिसमें सभी दलों को प्रतिनिधित्व प्राप्त है। इसके निम्नलिखित कार्य हैं

(अ) उत्पादन की सीमा निर्दिष्ट करना योजनाओं में समावेश रखना और उन्नति के लिए सलाह देना। (आ) अग्रणी इकाईया को कुशल बनाना। (इ) धर्मिकों के काम की दगाओं में सुधार करना। (ई) वक्ताओं के प्रशिक्षण का प्रबंध करना। (उ) उद्योग को कच्चे माल के मिलने में सहायता देना। (ऊ) वस्तुओं के प्रमापीकरण में सहायता देना। (ए) उत्पादन विधिओं में अनुसंधान करना। (ऐ) आकड़े संग्रह करना। (ओ) उपभोक्ताओं के हित का ध्यान रखते हुए विक्रय और वितरण की उचित प्रणाली व्यवहार में लाना। (ओ) निसाब रखने की प्रणाली में सुधार करना। (अ) औद्योगिक क्रियाओं के विकेंद्रीकरण के विषय में जाच करना। (अ) केन्द्रीय सरकार के आदेशानुसार जांच करना और आवश्यक सलाह देना।

औद्योगिक (विकास और नियमन) अधिनियम के अन्तर्गत अब तक १९ उद्योगों में विकास परिषदों की स्थापना की जा चुकी है जिनमें से १४ विकास परिषदें क्रियाशील हैं जो निम्न-लिखित हैं :

(१) साइकिल, सिलाई मशीनरी, औजार। (२) हल्के विद्युत् उद्योग। (३) भारी विद्युत् उद्योग। (४) भारी रासायनिक पदार्थ (तेजाब और उर्वरक)। (५) भारी रासायनिक पदार्थ (क्षारक)। (६) भिपक और औषधियाँ। (७) भोजन विधियन। (८) ऊनी कपड़ा। (९) कलापूर्ण रेसमी कपड़ा। (१०) चीनी उद्योग। (११) अलौह धातुएँ और मिश्रित धातुएँ। (१२) मोटर, मोटर-यन्त्र व पार्ट, यातायात वाहन, ट्रैक्टर, अर्थ-सूचिय उपकरण (१३) कागज, लुग्दी तथा सम्बन्धित उद्योग। (१४) तेल, राबुन, रंग, सौन्दर्य-प्रसाधन आदि।

(६) औद्योगिक पैनल (Industrial Panels)—जिन उद्योगों का पर्याप्त विकास नहीं हो पाया है उनके लिए विकास परिषद के स्थान पर औद्योगिक पैनल नियुक्त किये जाते हैं। ये औद्योगिक पैनल सम्बन्धित उद्योग की समस्याओं पर विचार करते हैं। विजली व बेतार के उपकरण, घड़ी, सीमेन्ट आदि उद्योगों में इस प्रकार के पैनल स्थापित किये गये हैं।

(७) आँकड़ों का संकलन—प्रस्तुत अधिनियम के अन्तर्गत सरकार को सम्बन्धित उद्योगों के सम्बन्ध में आवश्यक आँकड़े एकत्रित करने का भी अधिकार प्राप्त है।

(८) उद्योगों के लिए विशेषकर (Cess) व्यवस्था—सरकार को यह अधिकार भी प्राप्त है कि वह उद्योगों के उत्पादन पर १२% तक विशेष कर लगाकर एक विशेष कोष का निर्माण करे जिसका उपयोग तकनीकी प्रशिक्षण व अनुसंधान कार्यों के लिए किया जा सकता है।

(९) लाइसेंसिंग समिति—इस अधिनियम के अन्तर्गत स्थापित होने वाली नवीन औद्योगिक इकाइयों को लाइसेंस देने के लिए एक विशेष लाइसेंसिंग समिति का भी गठन किया गया है।

(१०) पुनर्निरीक्षण उप-समिति (Reviewing Sub-Committee)—एक पुनर्निरीक्षण उप-समिति की भी स्थापना की गई है जो समय-समय पर लाइसेंसिंग समिति के कार्यों का पुनः निरीक्षण करेगी।

### हमारे नवीन औद्योगिक नीति ३० अप्रैल, १९५६

भारतीय ससद द्वारा राष्ट्र के सर्वोपरि ध्येय समाजवादी अर्थव्यवस्था पद्धति की स्वीकृति तथा उसकी आवड़ी और अमृतसर कांग्रेस अधिवेशनो में पुष्टि एवं द्वितीय पंचवर्षीय योजना का शुभारम्भ जिसमें कि देश के औद्योगीकरण पर विशेष जोर दिया गया तथा निजी क्षेत्र में साहस का अभाव आदि ऐसी घटनाएँ घटित हुईं जिसमें कि औद्योगिक नीति में पुनः संशोधन करना आवश्यक हो गया है। उस समय के वित्त मन्त्रों ने स्पष्ट शब्दों में कहा था

“लगभग ८०% उद्योग-धन्धे जिनसे मेरा सम्पर्क रहा है, उनमें निजी क्षेत्र देश की बढ़ी हुई माँग की पूर्ति करने में असमर्थ रहा। वास्तविकता तो यह है कि उसने वृद्धि की ओर ध्यान ही नहीं दिया।”

इन कारणों में ही वाध्य होकर ३० अप्रैल, १९५६ को संसद में औद्योगिक नीति सम्बन्धी प्रस्ताव स्वयं प्रधान मन्त्री स्वर्गीय श्री जवाहरलाल नेहरू ने पढ़कर सुनाया जिसमें कहा गया है कि :

“सरकार स्वयं ही नये उद्योग-धन्धों के स्थापित करने तथा यातायात की सुविधाओं के प्रसार करने का उत्तरदायित्व अपने कंधों पर ग्रहण करेगी ताकि आर्थिक विपन्नताएँ दूर हो सकें और आर्थिक शक्ति का संचय कुछ ही हाथों में न हो। नई नीति संविधान में निर्धारित सिद्धान्तों, समाजवाद के सत्य और पिछले वर्षों में अज्ञित अनुभव पर आधारित है।”

नवीन नीति की मुख्य बातें :

अप्रैल, १९५६ से दूसरी पंचवर्षीय योजना प्रारम्भ हुई। इस योजना में देश के औद्यो-

विक्रम पर सबसे अधिक ध्यान दिया गया। अतः इसके लिए यह भी आवश्यक हो गया कि सरकार की नीति स्पष्ट व सक्रिय हो। सन् १९५६ की औद्योगिक नीति सन् १९४८ की औद्योगिक नीति से अधिक स्पष्ट एवं एक निश्चित मुद्धार के रूप में है। इसमें सामान्य रूप से उद्योगों को तीन श्रेणियों में विभाजित किया गया है :

(१) केंद्रीय सरकार का अन्वय एकाधिकार क्षेत्र—इस श्रेणी में १७ उद्योग रखे गये हैं जिनके भावी विकास का दायित्व केवल सरकार (राज्य) का होगा। इस श्रेणी में उन उद्योगों का रखा गया है जो अत्यन्त महत्त्वपूर्ण हैं तथा अत्यधिक पूंजी की आवश्यकता है। इसका अर्थ यह नहीं कि निजी क्षेत्र में स्थित एस उद्योग समाप्त कर दिये जायेंगे अथवा निजी उद्योगपतियों से कोई सहयोग ही नहीं लिया जायगा अथवा जो उद्योग लिये जायेंगे उनका राष्ट्रीयकरण ही जाएगा। प्रस्ताव में स्पष्ट कहा गया है कि इसके होते हुए भी निजी क्षेत्र में जो इस समय उद्योग हैं उनको वृद्धि करने की पूर्ण मुविधाएँ प्रदान की जायेंगी और आवश्यकता पड़ने पर राष्ट्रीय हित की दृष्टि से उनके सहयोग की मांग की जायगी। ये उद्योग तालिका ए (Schedule A) में दिये गये हैं, जो इस प्रकार हैं

- (अ) सुरक्षा उद्योग—युद्ध के हथियारों तथा वाहनों का निर्माण, अणुशक्ति का उत्पादन। ये केंद्रीय सरकार के ही अधीन रहेंगे।
- (ब) खनिज—कायना लिंगन इट खनिज तेल लौह खनिज, टिन, जिप्सम, सल्फर, माना, चादी तथा जस्ता (Lead) इत्यादि।
- (स) भारी उद्योग—लाहा एवं इस्पात, विजली की मशीनें इत्यादि।
- (द) यातायात सवाहन—हवाई जहाज, रेलवे टेलीफोन पानी का जहाज।

(२) मिश्रित क्षेत्र—(सरकार तथा निजी क्षेत्र दोनों के द्वारा) इस श्रेणी में १२ उद्योग होंगे। इनके विकास के लिए सरकार अधिकाधिक प्रयत्न करेगी और इसके साथ-साथ निजी क्षेत्र को भी उचित प्रोत्साहन दिया जायगा। प्रस्ताव में कहा गया है कि 'औद्योगीकरण की गति तेज करने के लिए सरकार सामान्यतः नये उद्योग स्थापित करेगी, लेकिन साथ ही साथ निजी उद्योग से भी आशा की जायगी कि वह राज्य के प्रयास में पूरी सहयता दे। परन्तु ये उद्योग क्रमशः राजकीय हो जायेंगे।' इन उद्योगों की सूची 'तालिका बी' (Schedule B) में दी गई है, जिससे फर्टिलाइजर, मछल यातायात, औषधि, रंग रोगन प्लास्टिक, नकली रबड़, कोयले से कार्बन गैस का उत्पादन आदि मुख्य हैं।

(३) निजी उद्योग का क्षेत्र—जैसे नयी उद्योग जैसे—मूती वस्त्र, सीमेंट, चीनी इत्यादि तीसरे वर्ग में सम्मिलित हैं जिनके स्थापित तथा मर्यादित करने का अधिकार निजी क्षेत्र को होगा। किन्तु राज्य को यह भी अधिकार होगा कि वह आवश्यकता पड़ने पर इस वर्ग के उद्योगों को भी आरम्भ कर सके। सामान्यतः सरकारी नीति ऐसे उद्योगों के विकास में उद्योगपतियों को ही प्रोत्साहन व सहयता देने की होगी।

इस नवीन औद्योगिक नीति की अन्य विशेषतायें इस प्रकार हैं।

(क) लघु एवं मृदोर उद्योगों के विकास के लिए हर प्रकार की मुविधायें दी जायेंगी। इनके विकास में वेतारी की समस्या दूर होगी, आय का उचित विभाजन होगा, पूंजी का सदुपयोग होगा और देश में समाजवादी समाज का निर्माण हो सकेगा।

(ख) भिन्न भिन्न राज्यों में औद्योगिक असमानता को दूर करके पिछड़े राज्यों को नये-नये उद्योगों की स्थापना में प्रमुखता दी जायगी।

(ग) योग्य शिक्षित व्यक्तियों की कमी का दूर करने के लिए शिक्षण संस्थाएँ खोली जायेंगी।

(घ) उद्योगों का विभाजन अस्थायी है। अतः इनमें आवश्यकतानुसार परिवर्तन किया जा सकता है। इस प्रकार वर्तमान नीति लोचदार है।

नवीन नीति की आलोचना :

इस नवीन नीति की भी कटु शब्दों में आलोचनाएँ की गई हैं और कुछ लोगों ने तो इसे पूर्णतया काल्पनिक ही बताया है। फ़ैडरेशन ऑफ इण्डियन चैम्बर ऑफ कॉमर्स की समिति ने निम्नलिखित शब्दों में अपनी राय प्रकट की है, “यह नीति निजी क्षेत्र के साहस को मन्द कर देगी। इसकी अपेक्षा एक लचीली नीति की आवश्यकता थी जिससे निजी और सार्वजनिक क्षेत्र दोनों अपना-अपना योग भारत के औद्योगीकरण में प्रदान कर सकते।” आलोचनाएँ निम्नलिखित आधारों पर की गई हैं :

(१) सरकारी क्षेत्र पर अत्यधिक बल—जब सरकारी क्षेत्र में कार्य असन्तोषजनक है तो इतने उद्योगों को सरकार के अधीन करना क्या अन्यायपूर्ण नहीं है ?

(२) गाँधीवाद के प्रतिकूल—इसमें मूल और भारी उद्योगों पर आवश्यकता से अधिक जोर दिया गया है ज़ांकि “गाँधीवाद” के सर्वथा प्रतिकूल है।

(३) निजी उपक्रम की अपेक्षा—निजी उपक्रम को बहुत ही मंकुचित क्षेत्र प्रदान किया गया है जिसके कारण वे सरलता में कार्य नहीं कर सकते।

(४) नौकरशाही का बोलबाला—नीति बनाने वालों की अनुभवहीनता के कारण यथार्थ शक्ति सरकारी अधिकारियों के पास चली जायेगी। इतनी अधिक शक्ति उनके हाथ में पहुँच जाने से चाहे जब हमारी अमूल्य स्वाधीनता पर कुठारघात हो सकता है।

(५) राजनीतियों के हाथों में आधिक शक्ति का होना—आधिक शक्ति का केन्द्रीयकरण राजनीतियों के हाथों में होना उद्योगपतियों की अपेक्षा अधिक खतरनाक है।

(६) पूँजीवाद के दोषों का उदय होना—इस नीति से कृषि तथा औद्योगीकरण दोनों में ही सरकारी पूँजीवाद के दोष उत्पन्न हो जायेंगे।

(७) श्रमिक संस्थायें पक्ष में नहीं—श्रमिक संस्थाओं ने भी इस नीति का स्वागत नहीं किया।

(८) राष्ट्रीयकरण के सम्बन्ध में अस्पष्टता—सन् १९४८ की औद्योगिक नीति में वर्तमान उद्योगों के राष्ट्रीयकरण के लिए १० वर्ष की अवधि निश्चित की गई थी, अर्थात् १० वर्ष तक राष्ट्रीयकरण नहीं होगा इस बात का विश्वास दिलाया गया था जिससे निजी क्षेत्र में कुछ आशा बँधी। किन्तु १९५६ की औद्योगिक नीति में राष्ट्रीयकरण के बारे में सरकार की क्या नीति होगी इनका तनिक भी संकेत नहीं है। अतः राष्ट्रीयकरण न करने की स्पष्ट घोषणा के अभाव में निजी क्षेत्र में अनिश्चितता और खतरा उत्पन्न हो गया है, जिसका परिणाम अत्यन्त भयंकर होगा। निजी क्षेत्र उत्साहपूर्वक औद्योगिक विकास नहीं कर पायेगा।

(९) शकाव भ्रम को जन्म—इस नीति से उद्योगपति तथा व्यापारी असमन्जस में पड गये हैं कि कौनसा उद्योग सरकारी क्षेत्र में है और कौनसा उद्योग निजी क्षेत्र में है। इस प्रकार वर्तमान औद्योगिक नीति ने लोगों में शकाव भ्रम उत्पन्न किया है।

(१०) विदेशी पूँजी की प्राप्ति में कठिनाइयाँ—प्रस्तुत औद्योगिक नीति में यद्यपि विदेशी पूँजी के विनियोग के सम्बन्ध में कोई भी स्पष्ट उल्लेख नहीं है, किन्तु इस नीति ने समाजवादी विचारकों की सहानुभूति को अवश्य जगाया है। इससे पश्चिमी विनियोजक अधिक सशक्त हो गए हैं और विदेशी पूँजी की प्राप्ति में अधिक कठिनाइयों के होने की सम्भावना है।

(११) व्यावहारिक दृष्टिकोण की अपेक्षा—इस नवीन औद्योगिक नीति में व्यावहारिक दृष्टिकोण की अपेक्षा सैद्धान्तिक एवं आदर्शवादी दृष्टिकोण को विशेष महत्त्व प्रदान किया गया है।

(१२) उत्पादन में वृद्धि न होने की आशंका—आलोचकों के मतानुसार प्रस्तुत औद्योगिक नीति द्वारा औद्योगिक उत्पादन में वृद्धि की आशा रखना सर्वथा व्यर्थ होगा। इस औद्योगिक नीति के परिणामस्वरूप उद्योगों की समस्याओं में वृद्धि ही होगी, कमी नहीं।

सन् १९४८ तथा सन् १९५६ की औद्योगिक नीतियों की तुलना  
(Difference between 1948 and 1956 Industrial Policies)

सन् १९४८ तथा सन् १९५६ की औद्योगिक नीतियों में पर्याप्त अन्तर विद्यमान है। इस दोनों का अन्तर निम्न तालिका की सहायता में आसानी से समझा जा सकता है

क्रम-संख्या	अन्तर का आधार	सन् १९४८ की औद्योगिक नीति	सन् १९५६ की औद्योगिक नीति
१	सार्वजनिक क्षेत्र का विस्तार	इस औद्योगिक नीति में केवल इने गिने (केवल तीन उद्योग) उद्योगों को ही सरकारी एकाधिकारी क्षेत्र में रखा गया था। इस प्रकार सार्वजनिक क्षेत्र सीमित था।	इस नई औद्योगिक नीति के अनुसार सार्वजनिक क्षेत्र का काफी विस्तार कर दिया गया है। अब १७ आधारभूत उद्योगों का विकास केवल सार्वजनिक क्षेत्र में ही होगा।
२	राष्ट्रीयकरण का भय	इस नीति में १० वर्ष उपरान्त आधारभूत उद्योगों के राष्ट्रीयकरण करने का भय दिखाया गया था।	इस नई औद्योगिक नीति में राष्ट्रीयकरण के भय जैसी किसी भी बात का उल्लेख नहीं है। इसके विपरीत इसमें तो एक प्रकार का आश्वासन दिया गया है कि प्रथम श्रेणी से सम्बन्धित निजी उद्योगों का राष्ट्रीयकरण नहीं किया जायेगा।
३	उद्योगों का वर्गीकरण	सन् १९४८ के प्रस्ताव में उद्योगों को मुख्य रूप से चार भागों में विभाजित किया गया था। यह विभाजन कठोर ढंग से किया गया था।	इस नई औद्योगिक नीति के प्रस्ताव में उद्योगों को केवल तीन भागों में बाँटा गया है। यह शिथिल ढंग से विभाजन किया गया है।
४	निजी क्षेत्र	यह नीति निजी क्षेत्र के हितों के विरुद्ध थी, क्योंकि निजी क्षेत्र में इस नीति के कारण भय एवं असुरक्षा का वातावरण उत्पन्न हो गया था।	इस नई नीति में एव प्रकार न निजी क्षेत्र का विस्तार किया गया है।
५	सहयोगी क्षेत्र	इस औद्योगिक नीति में सहयोगी क्षेत्र पर जोर नहीं दिया गया था।	इस नई नीति के अनुसार निजी क्षेत्र का विस्तार, जहाँ तक सम्भव होगा, सहयोगी क्षेत्र के रूप में किया जायेगा।
६	शिथिल विभाजन	इस नीति के अनुसार उद्योगों का विभाजन कठोर ढंग से किया गया था।	नवीन नीति के अनुसार उद्योगों का विभाजन कठोर ढंग से न होकर शिथिलता से किया गया है।

आवश्यक सुभाव

नवीन औद्योगिक नीति की सफलता हमारी पंचवर्षीय योजनाओं की सफलता पर निर्भर है। आज आवश्यकता इस बात की है कि देश का तेजी से औद्योगिकीकरण हो ताकि देश प्रगति के क्षेत्र में पीछे न रह जाय। इस सम्बन्ध में हमारे बुद्ध सुझाव अग्रलिखित प्रकार हैं

(१) सही आँकड़ों का संकलन कराया जाय। इस सम्बन्ध में विश्वविद्यालयों की सहायता ली जा सकती है। (२) उद्योगों का संगठन इस आधार पर हो कि उनकी गतिविधियों की जानकारी जनता को निरन्तर होती रहे। (३) भारतीय आर्थिक समस्याओं का एक मात्र हल लघु एवं कुटीर उद्योगों के विकास में निहित है। इसलिए इनके विकास को प्रमुखता मिलनी चाहिए। उनकी समृद्धि पर २ करोड़ व्यक्तियों का निर्वाह निर्भर है। (४) सफल औद्योगीकरण के वास्ते यह नितान्त आवश्यक है कि देश में पर्याप्त मात्रा में आवश्यक प्रशिक्षण पाये हुए योग्य एवं अनुभवी कर्मचारी हों। इसके लिए समुचित मात्रा में प्रशिक्षण केन्द्र खोले जायें। (५) जिस प्रकार केन्द्रीय आयोग है, उसी प्रकार राज्यों में भी स्थायी रूप में आयोग स्थापित किए जायें। (६) प्रबन्ध में श्रमिकों को और अधिक प्रतिनिधित्व मिलना चाहिए। (७) ससद, सदस्य, अर्थ-शास्त्री, उद्योगपतियों, श्रमिक और सभी लोग एक साथ मिलकर भारत को ससार का एक प्रमुख औद्योगिक राष्ट्र बनाने में अपना-अपना सहयोग प्रदान करें।

**उपसंहार :**

स्वर्गीय श्री जवाहरलाल नेहरू के अनुसार "भारत सरकार यह विश्वास करती है कि नवीन औद्योगिक नीति सभी वर्गों का समर्थन प्राप्त करेगी और भारत के शीघ्र औद्योगीकरण में सहायक सिद्ध होगी।" आज देश में जो उपभोग्य तथा उत्पादक वस्तुओं के उद्योगों का तेजी से विकास हो रहा है तथा यथासम्भव सभी कच्चे माल को देश में ही उत्पन्न कर लेने के जो प्रयत्न हो रहे हैं उसे देखते हुए प्रश्न उठना स्वाभाविक ही है कि क्या हमारा देश विभिन्न औद्योगिक उत्पादनों की दृष्टि से किसी समय बिल्कुल स्वावलम्बी हो जायगा ? जब हम इस महत्त्वपूर्ण प्रश्न पर विचार करते हैं तो इस निष्कर्ष पर आते हैं कि प्रजातन्त्रीय प्रणाली की अर्थव्यवस्था में ऐसा होना कोई असम्भव कार्य नहीं है। विश्व के माने हुए औद्योगिक क्षेत्र में सबसे अधिक प्रगतिशील राष्ट्र जैसे—संयुक्त राष्ट्र अमेरिका तथा ब्रिटेन भी इस क्षेत्र में आत्म-निर्भर नहीं हो पाये हैं। किन्तु यह आशा की जा सकती है कि हमारा राष्ट्र भविष्य में आयात कम करेगा जबकि निर्यात में वृद्धि होगी। इसके अतिरिक्त इस सफल नीति के फलस्वरूप देश में समाजवादी अर्थव्यवस्था आसानी से स्थापित हो सकेगी तथा देशवासियों का जीवन-स्तर ऊँचा होगा।

## भारत में राजकीय अथवा सार्वजनिक उपक्रम (State or Public Sector Enterprises in India)

### राजकीय उपक्रम से आशय

“राजकीय उपक्रम व्यवसाय का ऐसा स्वरूप है जो सरकार के द्वारा नियन्त्रित एवं संचालित होता है और सरकार या तो स्वयं उसकी एकमात्र स्वामी होती है अथवा इसके अधिकांश अथवा सरकार के हाथ में होते हैं।”<sup>1</sup>

डा० दी० चार० शर्मा के अनुसार “राजकीय अथवा सार्वजनिक उपक्रम एक ऐसी संस्था है जिस पर या तो राज्य का स्वामित्व हो अथवा जिसकी प्रबन्ध व्यवस्था राजकीय यन्त्र द्वारा संचालित की जाती हो अथवा ये दोनों ही राज्य के आधीन हो।”

इन्हें ‘सरकारी’ अथवा ‘जनसंस्था’ भी कहते हैं। उपरोक्त दोनों महत्वपूर्ण परिभाषाओं के अनुसार उन सभी उपक्रमों को राजकीय उपक्रम कहा जा सकता है जिन पर पूर्णतया अथवा अधिकांश (अर्थात् ५० प्रतिशत से अधिक) राजकीय स्वामित्व हो तथा जिस पर नियन्त्रण एवं संचालन सरकार का ही हो।

### राजकीय उपक्रमों के विभिन्न रूप (Forms of Management of State Enterprises)

प्रबन्ध एवं संचालन के दृष्टिकोण से राजकीय उपक्रमों के विभिन्न रूप हो सकते हैं। प्रमुख रूप निम्नलिखित हैं

(1) राजकीय विभाग द्वारा प्रबन्धित राजकीय उपक्रम अथवा विभागीय उपक्रम (State Enterprise managed by a Government Enterprise or Department Undertakings) .

राजकीय उपक्रम का वह स्वरूप जिस पर राज्य का पूर्णतया स्वामित्व होता है तथा राजकीय विभाग द्वारा संचालित होता है ‘राजकीय विभाग द्वारा सम्बन्धित राजकीय उपक्रम’ कहलाता है। यह राजकीय उपक्रम का सबसे प्राचीन रूप है। प्रबन्धों की नियुक्ति सरकार द्वारा आई० ए० एम० (I A S) अधिकारियों से की जाती है तथा उनका स्थानान्तरण भी होता रहता है।

1. \* State Enterprise in business denotes an undertaking which is controlled and operated by the government as its sole owner or major shareholder.”  
—Roy, Chowdhury & Chakravorty *Business Organisation*.

**प्रमुख लक्षण (Main Characteristics)**—राजकीय विभागों द्वारा संचालित राजकीय उपक्रमों के प्रमुख लक्षण निम्नलिखित हैं :

(१) इनके लिए धन की व्यवस्था सरकारी वार्षिक बजट द्वारा होती है। सरकार के द्वारा ही इनके खातों का अंकेक्षण होता है। (२) इन पर सरकार का पूर्ण नियन्त्रण रहता है, अतएव इनके विरुद्ध सरकार की अनुमति के बिना वाद प्रस्तुत नहीं किया जा सकता। (३) ऐसे विभाग का सर्वोच्च मन्त्री (Minister) होता है तथा उपक्रम का प्रशासन सरकारी कर्मचारियों द्वारा होता है। (४) सभी कर्मचारी सरकारी कर्मचारी होते हैं, अतएव इनकी नियुक्ति आदि सरकारी नियमों के आधार पर ही होती है। (५) उपक्रम के अर्थ-प्रबन्धन के लिए समस्त धनराशि ट्रेजरी (Treasury) से प्राप्त होती है तथा उसकी समस्त आय ट्रेजरी में ही जमा होती है। (६) ऐसे उद्योगों के प्रति बिना सरकार की पूर्व अनुमति के वाद प्रस्तुत नहीं किया जा सकता है।

**लाभ (Advantages)**—(१) राजकीय नियन्त्रण—इन पर पूर्णतया राजकीय नियन्त्रण रहता है। सरकार इनके माध्यम में किसी भी सामाजिक अथवा राजनैतिक उद्देश्य की प्राप्ति कर सकती है।

(२) पूर्ण गोपनीयता—इनमें केवल सरकारी नियन्त्रण होने के कारण पूर्णतया गोपनीयता रहती है। अतएव यह ऐसे उद्योगों के लिए सर्वश्रेष्ठ है जिनमें कि गोपनीयता की आवश्यकता पड़ती है, जैसे—मुरक्षा उद्योग, एटम शक्ति का निर्माण आदि।

(३) सार्वजनिक हिमाब्देयता—इन उद्योगों पर सरकारी नियन्त्रण होने के कारण सरकार इनकी हिमाब्देयता के लिए उत्तरदायी होती है। इनकी वार्षिक रिपोर्ट प्रति वर्ष ससद में प्रस्तुत की जाती है जिस पर बहस होती है।

(४) प्राप्ति व वितरण के लिए सर्वश्रेष्ठ—यह ऐसे कार्यों के लिए सर्वश्रेष्ठ है जिनमें पहले प्राप्ति तथा वाद में नियन्त्रण की आवश्यकता पड़ती है, जैसे—अनाज। खाद्य विभाग द्वारा पहले किसानों से अनाज एकत्रित किया जाता है तथा वाद में जनता में सरकारी राशन के अनुसार वितरण होता है। इसके अतिरिक्त ये प्रतिरक्षा सम्बन्धी उद्योगों के लिए भी विशेषरूप में उपयुक्त है।

(५) प्रारम्भिक अवस्था वाले उद्योगों के लिए सर्वोत्तम—यह प्रणाली उन उद्योगों के विकास के लिए भी सर्वश्रेष्ठ है जो अभी प्रारम्भिक अवस्था में हैं अथवा जिनका अभी समुचित विकास नहीं हो पाया है या जो अभी हानिप्रद अवस्था में ही हैं। इसके अभाव में ऐसे उद्योगों की स्थापना तथा विकास होना बहुत कठिन है।

(६) राजनैतिक स्थिरता में विशेषरूप में उपयुक्त—यह प्रणाली उन देशों के लिए विशेष रूप में उपयुक्त है जहाँ की सरकार स्थिर होती है तथा राज्य में प्रशासन एवं व्यवस्था अच्छी होती है।

**दोष (Disadvantages)**—(१) लालफीताशाही का बोलबाला—विभागीय प्रबन्ध प्रणाली का सबसे बड़ा दोष यह है कि इसमें सभी कार्य सरकारी कर्मचारियों द्वारा होने के कारण लालफीताशाही का बोलबाला रहता है। चाहे उद्योग पनपे अथवा घाटे पर चले, उन्हें तो अपने निश्चित वेतन से ही मतलब रहता है, उद्योग के विकास से नहीं। सभी जानते हैं कि सरकारी मशीनरी धीमी गति से चलती है। इससे कभी-कभी उद्योगों को क्षति का सामना करना पड़ता है।

(२) सीमित क्षेत्र—इस प्रणाली द्वारा नियन्त्रित एवं संचालित उपक्रमों का कार्यक्षेत्र सीमित रहता है। यह प्रणाली जन-हित अथवा मुरक्षा सम्बन्धी उद्योगों के लिए ही अच्छी रहती है, अन्य के लिए नहीं।

(३) स्वतन्त्र नीति का अभाव—इन उद्योगों की अपनी कोई स्वतन्त्र नीति नहीं होती, क्योंकि इसके लिए अपने विभागीय नियमों का पालन करना अनिवार्य होता है। कभी-कभी मिनिस्टर या सरकार के बदल जाने से सारी नीति ही बदल जाती है।

(४) योग्य कर्मचारियों का अभाव—व्यावसायिक व औद्योगिक उपक्रम की सफलता योग्य कर्मचारियों पर निर्भर रहती है। शासकीय प्रशासन तथा व्यावसायिक व औद्योगिक प्रशासन



में मूलभेद होता है। आई० ए० ए० (I A S) अफसर सामान्य प्रशासन में सफल हो सकते हैं, किन्तु यह आवश्यक नहीं है कि वे औद्योगिक क्रियाओं के संचालन में भी सफल हों। योजना आयोग के शब्दों में—“उद्योगों की सफलता पर विपरीत प्रभाव डालने वाला एक अन्य महत्वपूर्ण कारण प्रबन्ध विभाग के कर्मचारियों में योग्यता का अभाव है “प्रायः उच्च पदों पर ऐसे व्यक्ति होते हैं जिन्हें व्यावसायिक एवं औद्योगिक ज्ञान बिलकुल भी नहीं होता।”

(५) अधिकारों का केन्द्रीयकरण—विभागीय संगठन के रूप में संचालित राजकीय उपक्रमों के अधिकारों के केन्द्रीयकरण का दोष पाया जाता है। शासकीय विभागों में अधिकारों का बँटवारा सामान्य शासकीय नियमों के अनुसार होता है। अधिकार व्यवस्था में किसी भी प्रकार का हेर-फेर करने के लिए अनेक मन्त्रालयों की स्वीकृति लेनी पड़ती है। अतः अधिकार विभाजन में बड़ी अस्थिरता व लोचहीनता बनी रहती है जो व्यावसायिक व औद्योगिक उपक्रमों के कुशल संचालन में बाधक रहती है।

(६) लाभ और लागत के प्रति जागरूकता में कमी—विभागीय प्रबन्ध का एक दोष यह भी है कि इसमें लाभ और लागत के प्रति जागरूकता का अभाव रहता है। शासकीय विभाग में लागत-लेखा-दक्ष व्यक्तियों का अभाव रहता है जिसका लाभों पर दुरा प्रभाव पड़ता है।

(७) अनुभवहीनता—विभागीय संगठन में अनुभवी व्यक्तियों का सर्वथा अभाव रहता है। किसी औद्योगिक इकाई में जैसे-जैसे कुछ समय रहकर एक सरकारी कर्मचारी थोड़ा-बहुत काम सीखकर तैयार होता है कि शीघ्र ही किसी अन्य स्थान के लिए उसका हस्तान्तरण (Transfer) अथवा प्रमोशन (Promotion) हो जाता है। वहाँ पर जाकर उसे फिर नये गिरे से काम सीखना पड़ता है। इस सम्बन्ध में सरकारी नीति यह है कि एक कर्मचारी को एक ही स्थान पर अधिक समय के लिए न रहने दिया जाय। सरकार की नीति व्यावसायिक तथा औद्योगिक इकाइयों की प्रगति में सर्वथा बाधक है।

(८) हानियों की उपेक्षा—निजी हित का अभाव रहने के कारण विभागीय उपक्रमों में हानियों की सर्वथा उपेक्षा की जाती है। उन्हें रोकने के लिए कोई विशेष प्रयत्न नहीं किये जाते। परिणामस्वरूप हानियाँ कम होने की बजाय निरन्तर बढ़ती जाती हैं।

(९) करदाताओं पर भार—विभागीय उपक्रमों का संचालन व्यावसायिक सिद्धान्तों के आधार पर न होकर शासकीय प्रशासन की रीतियों के आधार पर किया जाता है। लालफीताशाही के अनुकूल एवं अनुभवहीन कर्मचारियों की नियुक्ति तथा उनमें निजी हित का अभाव होने के परिणामस्वरूप जो कुछ भी हानि होती है उसकी पूंति सरकारी खजाने से की जाती है। इस भार का वहन बेचारे सामान्य करदाताओं को करना पड़ता है।

(१०) संसदीय हस्तक्षेप—संविधान के अन्तर्गत संसद सार्वभौमिक सत्ता है। अतएव सरकारी नीति का संसद द्वारा अनुमोदन होना आवश्यक है। संसद की स्वीकृति के बिना सरकार एक पैसा भी व्यय नहीं कर सकती। शासकीय विभाग द्वारा संचालित राजकीय उपक्रम भी संसद के नियन्त्रण में आ जाते हैं। इनकी प्रशासन एवं नीति सम्बन्धी टोटे-खोटे, कालों पर भी संसद में वाद विवाद किया जाता है। संसद द्वारा आलोचना एवं हस्तक्षेप का भय काय करने की स्वतन्त्रता का हनन करता है। इससे इनके संगठन में दुर्बलता आ जाती है।

सुभाव—हमारे देश में इस पद्धति को अनेक महत्वपूर्ण उद्योगों में अपनाया गया है। उपयुक्त दोषों के होते भी इस पद्धति को समाप्त करना सम्भव नहीं है। अतएव आवश्यकता इस बात की है कि इन दोषों का तुरन्त निवारण किया जाय। ए० डी० गोरवाला समिति ने अपनी रिपोर्ट (A D Gorwala Committee Report 1960 on the Efficient Conduct of the State Enterprises) में यह सुभाव प्रस्तुत किया है “विभागीय प्रबन्ध पद्धति को असाधारण परिस्थितियों में ही अपनाया जाना चाहिए, साधारण परिस्थितियों में नहीं। अनेक बातों में यह स्वशासन की आवश्यकताओं की प्रत्यक्ष विपरीत पद्धति है। यह पहलपन व लोच को समाप्त कर देती है और प्रबन्धकों को नियमों व कार्यविधियों के शिकंजे में जकड़ देती है। इससे तात्कालिक समस्याओं के उचित हल में बाधा पड़ती है।

विभागीय प्रबन्ध के उदाहरण—निर्माण एवं खान-क्षेत्र में केन्द्रीय सरकार के बड़े उद्योगों, जिनकी अधिकृति पूँजी ५० लाख रुपये या इससे अधिक है, का प्रबन्ध एवं संगठन विभागीय पद्धति द्वारा ही होता है। विभिन्न मन्त्रालयों के आधीन उद्योगों की सूची निम्न प्रकार है :

मन्त्रालय : उद्योग

स्थापना का वर्ष

(क) उद्योग मन्त्रालय :

( १ ) इण्डियन इग एण्ड फामक्विटिकल्स लिमिटेड	१९६१
( २ ) हैवी इलैक्ट्रिकल्स लिमिटेड	१९५६
( ३ ) हैवी इंजीनियरिंग कॉरपोरेशन लिमिटेड	१९५८
( ४ ) हिन्दुस्तान एण्टी-बायोटिक्स लिमिटेड	१९५४
( ५ ) हिन्दुस्तान केबल्स लिमिटेड	१९५२
( ६ ) हिन्दुस्तान मशीन टूल्स लिमिटेड	१९५४
( ७ ) हिन्दुस्तान इनसेक्टोसाइड्स लिमिटेड	१९५३
( ८ ) हिन्दुस्तान आर्गेनिक केमिकल्स लिमिटेड	१९६०
( ९ ) हिन्दुस्तान साल्ट कम्पनी लिमिटेड	१९५८
( १० ) नाहन फाउण्ड्री लिमिटेड	१९५२
( ११ ) हिन्दुस्तान केमिकल्स एण्ड फर्टिलाइजर्स लिमिटेड	१९५६
( १२ ) नेशनल इन्स्ट्रु मेण्ट्स लिमिटेड	१९५७
( १३ ) नेशनल न्यूजप्रिण्ट एण्ड पेपर मिल्स लिमिटेड	१९५७
( १४ ) सिन्द्री फर्टिलाइजर्स एण्ड केमिकल्स लिमिटेड	१९५१
( १५ ) प्राग टूल्स कारपोरेशन लिमिटेड	१९५३
( १६ ) हिन्दुस्तान फोटो फिल्मस मैन्यू० कं० लिमिटेड	१९६०

(ख) प्रतिरक्षा मन्त्रालय

( १७ ) भारत इलैक्ट्रोनिक्स लिमिटेड	१९५४
( १८ ) प्रोटोटाइप मशीन टूल्स फैक्टरी	१९५३
( १९ ) हिन्दुस्तान एयरक्राफ्ट लिमिटेड	१९४०

(ग) परमाणु शक्ति विभाग

( २० ) इण्डियन रेपर अथर्स लिमिटेड	१९५०
-----------------------------------	------

(घ) वित्त मन्त्रालय .

( २१ ) सिल्वर रिफाइनरी, कलकत्ता	१९५२
---------------------------------	------

(ङ) रेलवे मन्त्रालय

( २२ ) चित्तोजन लोकोमोटिव वर्क्स	१९४८
( २३ ) इण्टीग्रल कोच फैक्टरी	१९५२

(च) इस्पात, खान और भारी इंजीनियरिंग मन्त्रालय

( २४ ) हिन्दुस्तान स्टील लिमिटेड	१९५३
( २५ ) इण्डियन रिफाइनरी लिमिटेड	१९४८
( २६ ) नेशनल कोल डेवलपमेण्ट कॉरपोरेशन लिमिटेड	१९५६
( २७ ) नेशनल मिनरल डेवलपमेण्ट कॉरपोरेशन लिमिटेड	१९५८
( २८ ) नड्वेली लिग्नाइट कॉरपोरेशन लिमिटेड	१९५६
( २९ ) सिंगरेनी कोलियरीज कम्पनी लिमिटेड	१९२०
( ३० ) आयल एण्ड नेचुरल गैस कमीशन	१९५६

## (छ) परिवहन मन्त्रालय

(३१) इण्डियन टेलीफोन इण्डस्ट्रीज लिमिटेड	१९४१
(३२) हिन्दुस्तान शिपयाड लिमिटेड	१९५७
(३३) हिन्दुस्तान टेलीप्रिण्टर्स लिमिटेड	१९६०

## (ज) निर्माण आवास और सम्भारण मन्त्रालय

(३४) हिन्दुस्तान हाउसिंग फंडटरी लिमिटेड	१९५३
---	------

## (II) लोक निगम (Public Corporation)

लोक निगम से आशय—लोक निगम से आशय एक ऐसी सस्था से है जो व्यक्तिगत उपक्रमो की भांति लोचदार होती है तथा औद्योगिक कार्य भी कुशलतापूर्वक सम्पादित करती है। यद्यपि इसकी नीतियो के ऊपर सरकारी नियन्त्रण होता है। इसकी स्थापना समद के विशेष अधिनियम द्वारा की जाती है तथा इसी अधिनियम मे इसके प्रबन्ध एव संचालन सम्बन्धी बातो का भी उल्लेख रहता है। भारत मे इन्हे विशेषत वित्त तथा प्रवतन के क्षेत्र मे अपनाया गया है। उदाहरण के लिए भारतीय औद्योगिक वित्त निगम, औद्योगिक मास्य एव विनियोग निगम, राज्यों के वित्त निगम, जीवन बीमा निगम, निर्माण निर्यात साख्य एव प्रत्याभूति निगम, पोर्ट ट्रस्ट, इण्डियन एयर लाइन्स कॉरपोरेशन, कर्मचारी राज्य बीमा निगम आदि।

कुछ विद्वानो द्वारा दी गई लोक निगम की महत्वपूर्ण परिभाषायें निम्नलिखित है

अर्नेस्ट डेविस के अनुसार लोक निगम पृथक अस्तित्व रखन वाली मस्या है जो दावा कर सकती है तथा जिम पर दावा किया जा सकता है आर जोकि अपनी वित्तीय व्यवस्था के लिए उत्तरदायी है।<sup>1</sup>

रबर्गोप राष्ट्रपति रुजवेल्ट के अनुसार लोक निगम व्यवसाय का आदर्श स्वरूप है जिसमे सरकारी नियन्त्रण तथा व्यक्तिगत उपक्रम (जैसे—नोच तथा प्ररणा) की विशेषतायें हैं।<sup>2</sup>

हबट मॉरिसन के अनुसार लोक निगम की श्रेष्ठता का कारण यह है कि इसमे सावजनिक हित की दृष्टि से राजकाय स्वामित्व, राजकीय उत्तरदायित्व एव व्यावसायिक प्रबन्ध तीनों का मिश्रण हाता है।

लोक निगम की विशेषताएँ—लोक निगम की प्रमुख विशेषतायें निम्न होनी है—  
 (१) राज्य का पूण नियन्त्रण—लोक निगम पर राज्य का पूणतया नियन्त्रण होता है। (२) पृथक वैधानिक अस्तित्व—लोक निगम एक पृथक वैधानिक अस्तित्व रखने वाली सस्था है, जिस पर दावा किया जा सकता है तथा यह दूसरो पर भी दावा कर सकती है। यह अनुबन्ध करने की क्षमता रखता है तथा अपने नाम मे सम्पत्ति का क्रय आदि भी कर सकता है। (३) निगमित सस्था—यह निगमित सस्था है क्योंकि इसका निर्माण समद के विशेष अधिनियम द्वारा होता है। (४) स्वतन्त्र वित्त व्यवस्था—लोक निगम की वित्त व्यवस्था स्वतन्त्र होती है। इसके आध्यय को सरकारी वजट मे नहीं दिखाया जाता है। (५) कर्मचारियो की नियुक्ति में स्वतन्त्रता—लोक निगम मे जो कर्मचारी होते हैं व सरकारी कर्मचारी नहीं माने जाते हैं क्योंकि उनके ऊपर "Civil Service Conduct Rules" लागू नहीं होते। कर्मचारियो की नियुक्ति के सम्बन्ध मे लोक निगम के अपने नियम होते हैं। (६) बोड द्वारा प्रबन्ध—लोक निगम का प्रबन्ध एक सावजनिक लिमिटेड

1 'The Public Corporation is a body with a separate existence which can sue and be sued and is responsible for its own finances'—Earnest Davis M P

2 Public Corporations are thought to be the ideal form of business because in the words of the Late President Roosevelt these are clothed with the power of Government but possessed of the flexibility and initiative of private enterprise.—Late President Roosevelt

कम्पनी की तरह से एक बोर्ड द्वारा होता है। (७) सेवा का उद्देश्य—लोक निगम का प्रमुख उद्देश्य जनता की सेवा करना तथा गौण उद्देश्य लाभ कमाना होता है। (८) बजट एवं अंकेक्षण के नियमों से मुक्त—लोक निगमों पर बजट एवं अंकेक्षण सम्बन्धी नियम लागू नहीं होते हैं। (९) व्यय सम्बन्धी नियमों से मुक्त—लोक निगम सामान्यतः सार्वजनिक व्यय सम्बन्धी अनेक नियमों एवं प्रतिबन्धों से मुक्त रहते हैं।

लोक निगम के रूप—स्वामित्व एवं पूँजी के आधार पर लोक निगम निम्न प्रकार के होते हैं—(१) ऐसे लोक निगम जिनकी कुछ पूँजी केन्द्रीय अथवा प्रान्तीय सरकार द्वारा क्रय कर ली जाती है। जैसे; दामोदर घाटी निगम (Damodar Valley Corporation)।

(२) मिश्रित निगम अर्थात् वे निगम जिनकी कुल पूँजी का अधिकतम भाग केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों द्वारा क्रय कर लिया जाता है तथा अधिक से अधिक २०% भाग निजी उपक्रमों के लिये छोड़ दिया जाता है। जैसे; अखिल भारतीय औद्योगिक वित्त निगम, राज्य वित्त निगम आदि।

लोक निगम के गुण—(१) संयुक्त लाभ—इनमें व्यक्तिगत प्रबन्ध तथा राजकीय प्रबन्ध दोनों के ही लाभ प्राप्त हो जाते हैं। दैनिक कार्यों में सरकारी हस्तक्षेप नहीं होता है, जिसके कारण इनकी कार्यक्षमता में बाधा नहीं पड़ती। इसके साथ ही साथ महत्वपूर्ण मामलों पर राजकीय नियन्त्रण भी स्थापित हो जाता है। (२) निगम तथा सरकारी नीति में सामंजस्य—चूँकि ये सरकारी नियन्त्रण में रहते हैं, अतएव निगम तथा सरकारी नीति में सामंजस्य रहता है। (३) स्वतन्त्रता—आन्तरिक मामलों में निगम स्वतन्त्र रहता है, जिससे लाल-फीताशाही का दोष उत्पन्न नहीं हो पाता। (४) लोच—लोक निगम की क्रियाओं में अधिक लोच तथा औद्योगिक निर्णय की स्वतन्त्रता रहती है। (५) विभिन्न हितों का प्रतिनिधित्व—लोक निगम के प्रबन्ध तथा संचालन में उद्योगपतियों, श्रमिकों तथा उपभोक्ताओं के प्रतिनिधियों को भी सम्मिलित किया जा सकता है। अतएव इससे सबको लाभ पहुँचता है। (६) अधिक स्थिरता—इसमें नीचे राजकीय प्रबन्ध की अपेक्षा अधिक स्थिरता रहती है। राज्य-सत्ता के परिवर्तन के साथ इनकी नीति तथा संचालन में परिवर्तन नहीं होता। (७) जन-सेवा की भावना—लोक निगम जन-सेवा की भावना से कार्य करते हैं। इनका प्रमुख उद्देश्य जन-सेवा का होता है। (८) विशेषज्ञों की सेवाओं का लाभ—इनका आकार बड़ा होने के कारण विशेषज्ञों की सेवाओं का लाभ उठाया जा सकता है। (९) सरकारी पदाधिकारियों के हस्तक्षेप से मुक्त—लोक निगम की व्यवस्था में सरकारी पदाधिकारियों को हस्तक्षेप करने का अधिकार नहीं होता है।

दोष—(१) हानि का अधिकांश भाग वहन करना—कभी-कभी निगमों में ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाती है कि सरकार का हाथ संचालन तथा प्रबन्ध में नगण्य रहता है, परन्तु सम्भावित हानि के अधिकांश भाग का सरकार को ही भुगतान करना पड़ता है। ऐसी स्थिति उस समय उत्पन्न होती है जबकि अधिकांश पूँजी तो सरकारी होती है, किन्तु प्रबन्ध समितियों में दूसरे वर्गों का बाहुल्य रहता है। (२) निजी हित तथा कुशलता का अभाव—निगम की संचालक सभा में वे लोग होते हैं जिनका निगम के संचालन में कोई वित्तीय स्वार्थ नहीं रहता। अतएव चाहे निगम की हानि हो अथवा लाभ उन्हें इसकी कोई चिन्ता नहीं रहती। परिणामस्वरूप, कार्यक्षमता का अभाव रहता है। (३) एकाधिकार के दोष—निगम एकाधिकार प्राप्त करने का प्रयत्न करते हैं, जिसके कारण इनमें एकाधिकार के दोष उत्पन्न हो जाते हैं। (४) प्रबन्ध में निजी क्षेत्र के व्यक्तियों के होने से क्षति—निगमों के प्रबन्ध के लिए सरकार अधिकतर व्यक्ति व्यावसायिक तथा औद्योगिक वर्ग में से लेती है। ये औद्योगिक तथा व्यावसायिक व्यक्ति किसी न किसी व्यवसाय अथवा उद्योग से सम्बन्धित होते हैं और प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से अपने व्यवसाय अथवा उद्योग को लाभ पहुँचाने का प्रयत्न करते हैं। सरकारी पैसे पर अपने व्यवसाय का कार्य करना अथवा अधिक मूल्य पर अपने स्वार्थ से निगम के लिए माल खरीदना अथवा निगम का तैयार माल कम मूल्य पर अपने साथों को दिलवाना इनका मुख्य कार्य होता है। इस प्रकार निगम के हितों को भारी क्षति पहुँचती है। (५) लालफीताशाही—अन्य सरकारी उद्योगों की तरह इतमें भी लालफीताशाही का बोलबाला रहता है। (६) संविधान परिवर्तन में कठिनाई—कुशलता की दृष्टि से यदि इसके

संगठन में परिवर्तन करना आवश्यक हो जाय तो यह परिवर्तन संविधान (जिसके द्वारा इसकी स्थापना हुई है) में परिवर्तन करने पर ही किया जा सकता है। संविधान में परिवर्तन करना कठिन होता है। (७) अकेक्षण सम्बन्धी कठिनाइयों—ये निगम अकेक्षण सम्बन्धी नियमों का उल्लंघन करते हैं। Public Accounts Committee तथा Parliament Estimate कमेटी इन सम्बन्ध में कुछ भी करने में असमर्थ है।

कुछ महत्वपूर्ण सुझाव—(अ) छागला कमीशन के सुझाव—(१) सरकार को निगम के नियम प्रति के कार्यक्रम में न्यूनतम दृष्टिक्षेप करना चाहिए। (२) निगम के उच्च सरकारी अधिकारियों को स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष रूप से निगम तथा जनता के हित में कार्य करना चाहिए। (३) मन्त्री महादय को निगम के कार्यों में हस्तक्षेप करत समय समय के सदस्यों की राय लेनी चाहिए तथा हस्तक्षेप की रिपोर्ट संसद के समक्ष प्रस्तुत करना चाहिए। (ब) श्री डविन (Earnest Davis M P) के सुझाव—(४) इस पर सरकार का उचित नियन्त्रण होना चाहिए ताकि संचालन कार्य राज्य की नीति के अनुसार हो सके। (५) जन विश्वास तथा मन पंदा करने के लिए स्थानीय हिता को ध्यान में रखना चाहिए। (६) एम मनाहकार निर्मित होना चाहिए जिसमें श्रम, पूँजी उपभोक्ता तथा व्यापार वर्ग के प्रतिनिधि हों। (७) विभिन्न निगमों के कार्यों में सहयोग स्थापित करने के लिए केन्द्रीय औद्योगिक सहयोग मण्डल (Central Industrial Co-ordinating Board) की स्थापना होनी चाहिए। (८) व्यावसायिक तथा औद्योगिक कार्यक्षेत्र व्यक्तियों की कमी को दूर करने के लिए यूनिवर्सिटी पब्लिक सर्विस कमीशन (U P S C) की तरह इण्डस्ट्रियल पब्लिक सर्विस कमीशन (I P S C) की स्थापना होनी चाहिए। उम्मीद बाय औद्योगिक प्रयत्न के लिए उचित व्यक्तियों का चुनाव करके उनके लिए औद्योगिक शिक्षा का प्रयत्न करना होना चाहिए।

(III) कम्पनियों के रूप में स्थापित राजकीय संस्थाएँ (State Enterprises Managed like a Company)

धाराय—राजकीय उपक्रमों के प्रयत्न का तृतीय रूप संयुक्त पूँजी वाली कम्पनियाँ हैं। सरकारी स्वामित्व में होने के कारण इन्हें सरकारी कम्पनी कहते हैं। भारतीय कम्पनी अधिनियम (धारा ६१७) के अनुसार सरकारी कम्पनी का अर्थ एक ऐसा कम्पनी है जिसकी शुद्धता अथवा पूँजी (Paid-up Share Capital) का कम से कम ५१% भाग के रूप में सरकार अथवा राज्य सरकार या सरकार अथवा अज्ञान केन्द्रीय और अज्ञान एक या अधिक राज्य सरकारों के पास हो। सरकारी कम्पनी के अन्तर्गत वह कम्पनी भी सम्मिलित कर दी जाती है जो सरकारी कम्पनी की सहायक कम्पनी (Subsidiary Company) हों। इस प्रकार सरकार उपक्रम में एक अज्ञायारी बन जाती है और मन्त्रिमंडल अथवा मन्त्रालय या कैबिनेट (Cabinet) या राज्य के प्रमुख द्वारा अज्ञायारी के अधिकारों का प्रयोग करती है।

उदाहरण—(१) हिन्दुस्तान एयरलाइन्स कम्पनी (२) हिन्दुस्तान केबिल लिमिटेड (३) हिन्दुस्तान सिपयाइड लिमिटेड (४) हिन्दुस्तान स्टील्स लिमिटेड (५) हिन्दुस्तान पेट्रोलियम एण्ड केमिस्ट्रिज लि० (६) हिन्दुस्तान साल्ट कम्पनी लि० (७) नाहन फाउण्ड्री लि० (८) हिन्दुस्तान फोटा फिल्म्स लि० कम्पनी लि० (९) भारतीय टेलीफोन उद्योग लि० (१०) नेशनल ब्यूजप्रिण्ट एण्ड पेपर मिल्स लि०।

लाभ (Advantages)—सरकार उन्हीं उपक्रमों को कम्पनी के रूप में संगठित करती है जिनमें संगठन के अन्य स्वरूपों की अपेक्षा कुछ विशेष लाभ प्राप्त होते हैं। मुख्यतः ये लाभ निम्न हैं—(१) विशेष अधिनियम की आवश्यकता नहीं—लोक निगम की भाँति सरकारी कम्पनियों की स्थापना के लिए विशेष अधिनियम की आवश्यकता नहीं होती है। (२) अधिक उत्साह एवं निपुणता—अन्य सरकारी संस्थाओं के मुकाबले में इनमें अधिक उत्साह एवं निपुणता से कार्य करते हैं। (३) लाभार्जन का विस्तृत क्षेत्र—व्यावसायिक सिद्धान्तों पर अवलम्बित होने के कारण इनमें लाभार्जन करने का क्षेत्र विस्तृत होता है। (४) स्वस्थ प्रतिस्पर्धा तथा तुलनात्मक भारतीय कम्पनी अधिनियम के प्रावधान लागू होते हैं। अतएव लाभ में स्वस्थ प्रतिस्पर्धा होने का सुव्यवहार मिलता है तथा एक-दूसरे की कार्य विधियाँ का तुलना करके उनकी आपसी निपुणता को

भी परीक्षा की जा सकती है। (५) पर्याप्त स्वतंत्रता तथा लोच—ऐसी कम्पनियों को प्रशासन तथा वित्त के सम्बन्ध में पर्याप्त स्वतन्त्रता तथा लोच प्राप्त रहता है। (६) व्यावसायिक आधार पर चलाए जाने वाले उद्योगों के लिये सर्वोत्तम—जिन उपक्रमों की संगठन व्यवस्था एवं कार्य प्रणाली का निर्धारण व्यावसायिक आधार पर किया जाना हो। उनके लिये सरकारी कम्पनी रूपी यह व्यवस्था सर्वोत्तम है।

**हानियाँ (Disadvantage)**—उपर्युक्त लाभों के होते हुए भी सरकारी कम्पनी संगठन प्रणाली के दोषों में मुक्त नहीं है। इन संगठन प्रणाली के सम्मुख दोष निम्न हैं :—(१) प्रबन्ध में शिथिलता—विभागीय सचिवों एवं डिप्टी सचिवों को एवम आफिसियो (Ex officio) संचालक बना दिया जाता है। वे पहले से ही काय-भार में दबे रहने के कारण कम्पनी के प्रबन्ध कार्य पर समुचित समय व ध्यान नहीं दे पाते। (२) संचालक मण्डल में असहयोग—इसमें सरकारी व गैर सरकारी संचालकों में खीचातानी व मनमुटाव की मदैव आगका बनी रहती है। अतएव दोनों में असहयोग रहने के कारण कम्पनी के हितों पर इसका बुरा प्रभाव पड़ता है। (३) गोपनीयता—मार्बर्जनिक् निगम की भांति सरकारी कम्पनी खुले आम कार्य नहीं करती। व्यावसायिक सिद्धान्तों के आधार पर सरकारी कम्पनी गुप्त सौदे व निजी ढंग में कर्मचारियों का चुनाव करती है। इससे जनता में इनके प्रति मदेह उत्पन्न हो जाता है। (४) सविधान के प्रति कपट—सरकारी उपक्रम की मयुक्त पूंजी वाली कम्पनी के रूप में स्थापना करना सविधान के प्रति कपट है क्योंकि सरकारी खजाने के पैसे में घोषित कम्पनियों समद के नियन्त्रण में बाहर चली जाती है।

**उपयोगिता का क्षेत्र**—सरकारी कम्पनी संगठन निम्न दशाओं में विशेष उपयोगी है—(१) जब विशेष अधिनियम पास करने के लिए सरकार के पास पर्याप्त समय न हो। (२) जब उद्योग स्वयं ही विशेष महत्त्व का न हो। (३) जबकि उद्योग का आकार अपेक्षाकृत छोटा हो। (४) जब सरकार का विचार निजी पूंजी एवं व्यक्तिगत पहल को आमन्त्रित करना हो। (५) जब उद्योग का राष्ट्रीयकरण राष्ट्र के हित में किसी विशेष कारण में किया गया हो, जैसे—उद्योगों में भ्रष्टाचार दबाने पर, उत्पादन-क्षमता कम होने की दशा में, किसी मकदकालीन स्थिति में आदि।

(IV) बोर्ड द्वारा प्रबन्धित राजकीय सस्थाएँ (State Enterprises Managed by Boards)

**आशय**—जब राजकीय उपक्रमों का प्रबन्ध किसी बोर्ड या समिति द्वारा होता है तो वह 'बोर्ड या समिति द्वारा प्रबन्धित राजकीय सस्था' कहलाती है। इन समितियों या बोर्डों की स्थापना का उद्देश्य लोच एवं शीघ्र निर्माण के गुण उत्पन्न करना है जोकि एक व्यावसायिक एवं औद्योगिक उपक्रम की सफलता के लिए परम आवश्यक है। इन बोर्डों या समितियों में राज्य सरकार के विभागीय तथा केन्द्रीय मन्त्रालयों के प्रतिनिधि रये जाते हैं। संगठन के स्वरूप का प्रयोग गन कुछ वर्षों में ही किया गया है।

**उदाहरण**—(१) भाकरा कण्ट्रोल बोर्ड, (२) चम्बल कण्ट्रोल बोर्ड, (३) हीराकुण्ड कण्ट्रोल बोर्ड, (४) रिहन्द डैम कण्ट्रोल बोर्ड, (५) नागार्जुन नागर कण्ट्रोल बोर्ड, (६) कोसी कण्ट्रोल बोर्ड, (७) ऑन इण्डिया हण्डलूम बोर्ड, (८) ऑन इण्डिया हण्ट्रीकपाट बोर्ड, (९) सेण्ट्रल सिल्क बोर्ड, (१०) वायला कण्ट्रोल बोर्ड, (११) इण्डियन रेल्वे बोर्ड, (१२) टो वाई आदि।

(V) मिश्रित स्वामित्व वाले निगम (Mixed Ownership Corporation) :

**आशय**—मिश्रित स्वामित्व वाले निगम में आशय उन सस्थाओं से है जिनमें सरकार विनियोग आंशिक रूप में करती है तथा प्रबन्ध एवं व्यवस्था का कार्य पूरा अथवा आंशिक रूप में निजी क्षेत्र पर छोड़ देती है। मिश्रित स्वामित्व वाले निगमों को निजी उपक्रम द्वारा आरम्भ किये गये उद्योगों में मार्बर्जनिक् हितों को अथवा सरकार द्वारा स्थापित उद्योगों में निजी उपक्रम को प्रतिनिधित्व प्रदान करने का एक महत्त्वपूर्ण माधन माना जाता है।

**विशेषताएँ**—मिश्रित स्वामित्व वाले निगमों की प्रमुख विशेषताएँ निम्न हैं—(१) इन निगमों में पूंजी का विनियोग सरकार तथा निजी क्षेत्र दोनों के द्वारा होता है। (२) सरकार एवं निजी क्षेत्र दोनों मिनकर संचालकों का चुनाव करते हैं। (३) इनकी स्थापना विशेष अधिनियम

द्वारा अथवा वर्षों-कभी सामान्य सत्रियमों द्वारा भी होती है। (४) इन्हें साधारण लोक निगमों की अपेक्षा अधिक छूटें प्राप्त होती हैं। (५) वैधानिक रूप से इनका पृथक अस्तित्व होता है। अतएव वे अपने नाम से दूसरों पर वाद प्रस्तुत कर सकते हैं तथा सम्पत्ति आदि का भी क्रम कर सकते हैं। (६) वे अपने कोष का निमाण सरकार एवं जनता को घस बेचकर अथवा सरकार या जनता से उधार लेकर करते हैं।

**उदाहरण**—भारत में कई मिश्रित स्वामित्व वाले निगम विद्यमान हैं। उदाहरणार्थ :—

(i) हिन्दुस्तान हाईसिम फॅक्टरी लिमिटेड, (ii) हिन्दुस्तान केविल्स लिमिटेड, (iii) हिन्दुस्तान शिपयार्ड लिमिटेड, (iv) नहान फाउन्ड्री लिमिटेड, (v) हिन्दुस्तान मशीन टूल्स लिमिटेड एवं (vi) सिन्दरो फॅटिनाइजर एण्ड कैमीकल्स लिमिटेड आदि।

**लाभ**—ऐसे सगठनों के प्रमुख लाभ निम्न हैं :—(१) इनमें कुशल कार्य-संचालन रहता है। (२) निजी उद्योगों एवं सरकारी उद्योगों दोनों के लाभ इन्हें प्राप्त होते हैं। (३) इनका अकेल प्रोप्राइटी लिमिटेड कम्पनी के समान ही होता है। (४) इनके सामने वित्तीय कठिनाई नहीं आती। (५) इनका प्रबन्ध व्यावसायिक आधार पर होता है अतएव ये लालफीताशाही से लगभग मुक्त रहते हैं।

**उपयुक्तता का क्षेत्र**—यह विषयमा किया जाता है कि मिश्रित स्वामित्व वाले निगमों के माध्यम से सरकार नये उद्योगों की स्थापना को प्रोत्साहित कर सकती है तथा एक सह स्वामी के रूप में उद्योगों के कार्य-संचालन के सम्बन्ध में आवश्यक जानकारी प्राप्त करके सहायता प्रदान कर सकती है। यह अपने संचालकों के माध्यम से निगमों की नीतियों को भी प्रभावित कर सकती है।

#### (VI) जन-प्रत्यास (Public Trust)

जन प्रत्यास भी राजकीय उपनमा के प्रबन्ध का एक रूप है। भारत सरकार द्वारा इनका प्रयोग बन्दरगाहों के प्रशासन हेतु किया गया है जैसे—कान्जला पोर्ट ट्रस्ट, मद्रास पोर्ट ट्रस्ट। इसके अतिरिक्त म्यूनिस्पल क्षेत्रों तथा विक्काम क्षेत्रों में भी जन-प्रत्यासों की स्थापना की गई है, जैसे—म्यूनिस्पल इन्फ्रस्ट्रक्चर ट्रस्ट, डवलपमेंट ट्रस्ट, इन्वेस्टमेंट ट्रस्ट आदि।

## राजकीय उपक्रमों की कार्य-प्रणाली एवं समस्याएँ (Working and Problems of State Enterprises)

### राजकीय उपक्रमों की कार्य-प्रणाली

राजकीय उपक्रमों की स्थापना करते समय यह आशा की गई थी कि ये उपक्रम निजी क्षेत्र के समक्ष आदर्श प्रस्तुत करेंगे। आर्थिक दृष्टि से ये इतना अधिक लाभ कमा लेंगे कि भावी विस्तार एवं विकास के लिए बाहरी साधनों में पूँजी लेने की आवश्यकता प्रतीत नहीं होगी तथा मूल्य वृद्धि एवं मुनाफाखोरी को रोकेंगे। श्रमिकों की कार्यक्षमता में वृद्धि होगी तथा प्रबन्धकर्ता का विकास होगा। आवश्यक तान्त्रिक ज्ञान एवं प्रशिक्षण की व्यवस्था करके कुशल प्रबन्धकों के अभाव को दूर करेंगे। किन्तु वर्तमान स्थिति हमारी आशाओं के ठीक विपरीत ही है। राजकीय उद्योगों में जैसे जैसे विनियोजित राशि की मात्रा में वृद्धि होती चली जा रही है वैसे-वैसे लाभ की मात्रा निरन्तर गिरती चली जा रही है। गत चार वर्षों में केन्द्रीय सरकारी उद्योगों में विनियोजित राशि तथा लाभ सम्बन्धी आँकड़े निम्नलिखित थे

(करोड़ ₹० में)

वित्तीय वर्ष	विनियोजित राशि	लाभ
१९६३-६४	३,४१६	७५.६
१९६४-६५	३,८८१	४४.३
१९६५-६६	४,३३५	३७.८
१९६६-६७	४,६५७	—४.५

उपरोक्त तालिका में स्पष्ट है कि सन् १९६६-६७ में लाभ के स्थान पर ४.५ करोड़ ₹० का घाटा था। इस घाटे की पूर्ति तरह-तरह के नये कर लगाकर तथा पुराने करों की दरों में वृद्धि करके की जा रही है। इसी प्रकार मूल्य वृद्धि एवं मुनाफाखोरी भी राजकीय उपक्रमों की स्थापना के पश्चात् घटने के स्थान पर निरन्तर बढ़ती हुई दिखालाई देती है। राजकीय उपक्रमों में निर्मित अधिकतर सामग्री काले बाजार में बिकती है। जहाँ तक श्रमिकों की कार्यक्षमता का प्रश्न है वह भी बढ़ने के बजाय घटती ही चली जा रही है। अग्ये दिन कोई न कोई बहाना लेकर राजकीय उपक्रमों में हड़तालें होती रहती हैं। १९ सितम्बर सन् ६८ को सरकारी कर्मचारियों ने एक व्यापक हड़ताल की थी जिसे लेकर समूचे देश में उपद्रव हुए तथा सरकारी सम्पत्ति को करोड़ों



स्वयो की शक्ति पहुँची। अनुशासनहीनता तथा जालफीताशाही निरन्तर बढ़ती जा रही है। प्रबन्ध के स्तर में भी दिनों-दिन ह्रास देखने में आता है। श्रीमती इन्दिरा गांधी के अनुसार, "परिणाम कुल मिलाकर हमारी आशाओं से कम रहे हैं। कुछ उपक्रमों ने अच्छा कार्य किया है, दूसरों ने आशा से कम कार्य किया है। बहुत से उदात्त (विपरीत) प्रगति करते रहते हैं।"<sup>1</sup>

वास्तव में आज राजकीय उपक्रम समूह राष्ट्र की चिन्ता का विषय बने हुए हैं। यही कारण है कि विभिन्न वर्गों द्वारा इनकी कटु आलोचना की जाती है। डा० जी० आर० हारडा के अनुसार, "राजकीय उपक्रमों की असफलताओं के प्रमुख कारण त्रुटिपूर्ण नियोजन, व्यावसायिक कुशलता का अभाव रहितियों का भारी मात्रा में होना तथा कार्यशील व्ययों में वृद्धि है।" हमारी राय में राजकीय उपक्रमों के क्रियाशीलता में असफलताओं के निम्न कारण हो सकते हैं—(१) निर्माण काल एवं लागत व्ययों में निर्धारित लक्ष्यों से कहीं अधिक वृद्धि होना, (२) त्रुटिपूर्ण नियोजन, (३) विस्तृत अनौत्पादिक विनियोजन, (४) रहितियों का भारी मात्रा में होना, (५) सम्भावित माँग तथा पूर्ति के सम्बन्ध में सही अनुमानों का अभाव (६) प्रबन्ध एवं श्रमिकों के आपसी विवादों को निपटाने के लिए उचित मशीनरी का अभाव, (७) कर्मचारी प्रशासन सम्बन्धी उपयुक्त नीतियों का अभाव, (८) तान्त्रिक कुशलता के लिए विदेशियों पर अत्यधिक निर्भरता, (९) व्यावसायिक कुशलता का अभाव, (१०) अत्यधिक प्रारम्भिक व्ययों का होना (११) कार्यशील व्ययों में वृद्धि होना, एवं (१२) नीतियों का त्रुटिपूर्ण होना तथा उन्हें ढेरी से कार्यान्वित करना आदि।

राजकीय उपक्रमों के प्रबन्ध से सम्बन्धित समस्याएँ एवं

उनके समाधान के लिए आवश्यक सुझाव

(Problems Relating to the Management of State Enterprises  
and Necessary Suggestions for their Solution)

पिछले कुछ वर्षों में राजकीय उपक्रमों से सम्बन्धित कई समस्याएँ सामने आई हैं। कभी-कभी तो समाज के विभिन्न वर्गों द्वारा इन उपक्रमों के प्रबन्ध एवं व्यवस्था के प्रश्न को लेकर कटु आलोचनाएँ भी की गई हैं। अध्ययन की सुविधा की दृष्टि से इन समस्याओं को निम्नलिखित श्रेणियों में अन्तर्गत विभाजित किया जाता है

(१) प्रबन्ध के प्रारूप की समस्या (Problem of Pattern of Management)—

किसी भी राजकीय उपक्रम की स्थापना करते समय सबसे पहले सरकार के सामने यह समस्या उत्पत्ती है कि उसके प्रबन्ध के लिए कौन-सा प्रारूप अधिक श्रेष्ठ रहेगा, अर्थात् उस उपक्रम को विभागीय आधार पर चलाया जाय अथवा निगम या कम्पनी के आधार पर अथवा अन्य किसी आधार पर। प्रत्येक प्रारूप के अलग-अलग गुण-दोष तथा उपयुक्तता है। इसका निर्णय इकाई के सन्दर्भ में इनका तुलनात्मक अध्ययन करने के पश्चात् ही किया जाना चाहिए। राजकीय उपक्रम के संगठन एवं प्रबन्ध का प्रारूप कोई भी क्यों न हो, हमारी राय में उसकी सफलता बहुत कुछ उसके उच्च अधिकारियों की कुशलता पर निर्भर करती है। इस सम्बन्ध में निम्न बातों पर ध्यान दिया जाना चाहिए—(i) बोर्ड के सदस्यों का चुनाव करते समय सार्वजनिक हित की भावना और उनकी कुशलता की ओर सर्वाधिक ध्यान दिया जाना चाहिए। (ii) संचालकों का चुनाव जहाँ तक सम्भव हो सके, उपक्रम में से ही किया जाना चाहिए। (iii) उपक्रम में संचालक मण्डल में वित्त विशेषज्ञ प्रशासकीय कुशलता प्राप्त व्यक्ति तकनीकी विशेषज्ञ तथा श्रमिकों के प्रतिनिधियों को सम्मिलित करना चाहिए। (iv) बोर्ड की सदस्यता संसद के सदस्यों, मन्त्रियों एवं विभागीय प्रतिनिधियों के लिए बन्द कर देनी चाहिए। (v) बोर्ड के संचालकों एवं अध्यक्ष को एक टीम (Team) के रूप में कार्य करना चाहिए। (vi) तुरन्त कार्यवाही को सम्भव बनाने के लिए एक नियमित रूप से अधिकार सौंपने की पद्धति का उपयोग किया जाना चाहिए। (vii) प्रबन्ध-

1 "The results have one the whole, fallen below our expectations. Some undertakings have done extremely well, others have fared poorly. Many are making indifferent progress"

संचालक के पद पर एक योग्य, अनुभवी एवं कुशल व्यक्ति की नियुक्ति की जानी चाहिए। (viii) अध्यक्ष का पद सेवा निवृत्त यासकीय अधिकारी या राजनैतिक नेता को पुरस्कार स्वरूप नहीं देना चाहिए। (ix) प्रबन्ध-संचालक को परामर्श देने हेतु एक 'सलाहकार समिति' का गठन किया जाना चाहिए।

( २ ) प्रबन्ध के स्वायत्तत्व की समस्या (Autonomy of Management)—राजकीय उपक्रमों का प्रबन्ध इस प्रकार किया जाता है कि मानो ये भी किसी सरकारी विभाग का एक अंग हैं। अतएव इन उपक्रमों के प्रबन्ध में भी प्रायः वे सभी दोष आ जाते हैं जोकि सरकारी विभागों में पाये जाते हैं। दैनिक कार्यों में सरकारी हस्तक्षेप होने के कारण इनकी स्वतन्त्रता का हनन होने लगता है और इस प्रकार लाजपतीशाही का बोलबाला हो जाता है जिसके फल-स्वरूप उत्पादन पर गम्भीर प्रभाव पड़ता है। अतएव कुशलता की दृष्टि में इनको अपने कार्यों में पर्याप्त स्वतन्त्रता प्राप्त होनी चाहिए, किन्तु साथ ही स्वशासन और नियन्त्रण के बीच एक उचित सन्तुलन भी विद्यमान होना चाहिए। इसके लिए निम्न सुझाव महत्त्वपूर्ण हैं—(i) जहाँ तक व्यापक नीतियों का सम्बन्ध है, राजकीय उपक्रमों को सरकारी नियन्त्रण एवं संचालन में कार्य करना चाहिए। (ii) सरकार द्वारा निर्धारित नीतियों की सीमाओं के अन्दर इन्हें अधिक से अधिक स्वतन्त्रता मिलनी चाहिए। (iii) उच्च श्रेणी के कर्मचारियों को समय से काम लेना चाहिए तथा छोटे-छोटे मामलों में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। (iv) उपक्रम के मुख्य अधिकारियों को उपक्रम सम्बन्धी मामलों में विभागीय सचिवों तथा मंत्रियों के परामर्श से तनिक भी भयभीत नहीं होना चाहिए। उन्हें जहाँ तक सम्भव हो, नीति सम्बन्धी सुझाव देने का अधिकार होना चाहिए।

( ३ ) आन्तरिक प्रशासन की समस्या (Problem of Internal Administration)—राजकीय उपक्रमों के समक्ष तृतीय महत्त्वपूर्ण समस्या आन्तरिक प्रशासन की समस्या है, क्योंकि प्रशिक्षित कर्मचारियों का सर्वथा अभाव पाया जाता है। इस सम्बन्ध में अनुमान समिति (Estimate Committee) का यह मत है कि सरकारी प्रशासकीय सेवा (I A S) द्वारा सरकारी उपक्रमों का प्रबन्ध चलाने के लिए उपयुक्त कर्मचारी उपलब्ध नहीं होते। अतएव इनके आन्तरिक प्रशासन हेतु व्यापारिक एवं औद्योगिक व्यवहारों में निपुण व्यक्तियों की ही नियुक्ति की जानी चाहिए। इस सम्बन्ध में निम्न सुझाव महत्त्वपूर्ण हैं :—(i) राजकीय उपक्रमों की निजी क्षेत्र से अनुभवी व्यक्तियों को आकर्षित करने के लिए प्रयत्न करना चाहिए। (ii) तकनीकी ज्ञान प्राप्त, अनुभवी एवं विशिष्ट दक्षता प्राप्त कर्मचारियों की सेवाएँ प्राप्त करने का प्रयत्न करना चाहिए। (iii) राजकीय उपक्रमों के कर्मचारियों को अच्छा अर्थात् वेतन तथा नौकरी की आकर्षित शर्तें उपलब्ध होनी चाहिए ताकि वे स्थायी रूप में कार्य कर सकें। (iv) कर्मचारियों का चुनाव करने के लिए 'व्यापारिक लोक सेवा आयोग' की स्थापना की जानी चाहिए। (v) चुने हुए कर्मचारियों हेतु औद्योगिक प्रबन्ध सम्बन्धी प्रशिक्षण की व्यवस्था होनी चाहिए।

( ४ ) संसदीय नियन्त्रण की समस्या (Problem of Parliamentary Control)—राजकीय उपक्रम के समक्ष चतुर्थ समस्या संसदीय नियन्त्रण की समस्या है। चूंकि राजकीय उपक्रमों में जनता का घन लगा होता है अतएव संसद, जो कि जनता की प्रतिनिधि है, को यह अधिकार होता है कि वह इन उपक्रमों पर अपना नियन्त्रण रखे। भारतीय संसद राजकीय उपक्रमों के सम्बन्ध में निम्न रूपों में नियन्त्रण करती है—(i) प्रश्नोत्तर काल में प्रश्न पूछ कर, (ii) कामरेको प्रस्ताव प्रस्तुत करके, (iii) अनुदान की वार्षिक माँग के समय यहस करके, (iv) नियम अधिनियम पास करते समय अथवा उसमें संशोधन करते समय; (v) पब्लिक एकाउन्ट्स समिति तथा एस्टीमेट समिति की रिपोर्ट पर विवेचन द्वारा।

डा० अप्पलबी (Appleby) ने भारतीय संसद द्वारा राजकीय उपक्रमों पर रखे गये नियन्त्रण की आलोचना इन शब्दों में की है—“भारत में संसद संसद सरकार को बढ़ते हुये कार्यभार के अनुसार कार्य करने की स्वतन्त्रता प्रदान करने को तत्पर नहीं है। उन्हें सरकारी अफसरों पर घोर अविश्वास है जिससे वे जल्दी उपयुक्त कदम उठाने की जिम्मेदारी उठाने को तैयार नहीं होते।” हमारी राय में उनकी यह आलोचना उनके स्वयं के देश में उपयुक्त हो किन्तु भारत में, जहाँ आये दिन 'मूढहा काण्ड', 'सिराजुद्दीन काण्ड', 'भाकरा काण्ड' आदि जैसे घुटाले

होते रहते हैं। इस प्रकार की माँग करना न्यायोचित नहीं कहा जा सकता है। वास्तव में भारत जैसे गरीब देश में जहाँ कि प्रजातन्त्रीय परम्परायें अभी प्रौढावस्था को नहीं पहुँची हैं, सरकारी उपक्रमों पर समद का नियन्त्रण होना आवश्यक है ताकि जनता के धन को नष्ट होने से बचाया जा सके। हाँ, इन नियन्त्रणों में सुधार करने की आवश्यकता अवश्य प्रतीत होती है। इस सम्बन्ध में निम्न मुद्दाव प्रस्तुत किये जा सकते हैं:—(i) सरकारी उपक्रमों के वार्षिक प्रतिवेदन विस्तृत रूप में तैयार किये जाने चाहिए ताकि सुगमता से बहान की जा सके। (ii) ससद में राजकीय उपक्रमों पर नियमित रूप से वाद-विवाद के आयोजन होने चाहिए। (iii) इन्हें व्यापारिक उपक्रमों के आधार पर अपने बजट तैयार करने चाहिए। (iv) पब्लिक एकाउन्ट्स समिति एवं एस्टीमेट समिति को उन पर पर्याप्त नियन्त्रण रखना चाहिए। (v) सभी उपक्रमों पर समान नियन्त्रण नहीं होना चाहिए। (vi) ससद को अन्य देशों के अनुभव से भी लाभ उठाना चाहिए और अपनी नियन्त्रण पद्धति पर समय-समय पर पुनर्विचार करते रहना चाहिए ताकि यह अधिक प्रभावशाली एवं व्यावहारिक बन सके। (vii) ब्रिटेन की तरह हमारे देश में भी ऐसी प्रणाली अपनायी जानी चाहिए कि जिसमें ससद में राजकीय उपक्रमों के प्रबन्ध अधिकारियों एवं कर्मचारियों के वेतन तथा उनकी नियुक्ति आदि के सम्बन्ध में विस्तृत प्रश्न न उठाये जा सकें। एवं (viii) राजकीय उपक्रमों को दलबन्दी तथा राजनीति से पृथक् रखना चाहिए।

(५) जनता को सूचना देने की समस्या (Problem of Public Accountability)—राजकीय उपक्रमों की पाँचवीं समस्या उनकी प्रगति के सम्बन्ध में जनता को सूचना देने की समस्या है। प्रजानन्द के अन्दर गार्वभीम सत्ता जनता के ही अन्दर सन्निहित रहती है, अतएव इनकी प्रगति के सम्बन्ध में जनता को सूचना देना आवश्यक होता है। वर्तमान व्यवस्था न केवल अपर्याप्त है, अपितु दावों से भी परिपूर्ण है। ससद में राजकीय उपक्रमों की प्रगति के सम्बन्ध में जो प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत किया जाता है उसमें पर्याप्त सूचनाओं का सर्वथा अभाव रहता है। यही नहीं, यह प्रतिवेदन भारतीय जनता को आसानी से उपलब्ध तक नहीं हो पाता। अतएव इन समस्याओं को दूर करने के लिए निम्न सुझाव प्रस्तुत किये जा सकते हैं—(i) राजकीय उपक्रमों की प्रगति में सम्बन्धित वार्षिक प्रतिवेदन, अन्वेषण, रिपोर्ट एवं अन्य रिपोर्टों को विस्तृत रूप में तैयार किया जाना चाहिए। (ii) उपक्रमों में लेख, लागत लेखाकर्म प्रणाली के आधार पर रखे जाने चाहिए। (iii) आवश्यकतानुसार परामर्शदाता समितियों एवं उपभोक्ता समितियों की स्थापना की जाय और उनसे ससद के समक्ष अपनी सामयिक रिपोर्ट प्रस्तुत करने को कहा जाय। (iv) राजकीय उपक्रमों की प्रगति के सम्बन्ध में जनता में अधिक से अधिक प्रचार किया जाय। (v) प्रत्येक उपक्रम को गत वर्ष की गतिविधियों के सम्बन्ध में भी रिपोर्ट देनी चाहिए। चालू वर्ष की गतिविधियाँ का वर्णन करते समय अगले वर्ष की सम्भावित नीति और कार्यक्रम का भी उल्लेख किया जाना चाहिए।

(६) अन्वेषण की समस्या (Problem of Audit)—सरकारी उपक्रमों के खातों के निरीक्षण एवं उनकी जाँच की रिपोर्ट ससद के समक्ष प्रस्तुत करने का कार्यभार भारत के महालेखा अन्वेषक पर है। डॉ० अप्पलबी ने भारतीय अन्वेषण पद्धति की आलोचना की है। उनके अनुसार, 'महालेखा अन्वेषण की कार्यप्रणाली औपनिवेशिक शासन की दूषित विरासत है।' हम उनकी आलोचना से केवल इसी सीमा तक सहमत हैं कि अन्वेषण की वर्तमान प्रणाली में पर्याप्त सुधार होने चाहिए। अन्वेषण किसके द्वारा हो इस सम्बन्ध में विभिन्न मत हैं, जैसे—(i) अन्वेषण किसी वाहरी व्यक्ति द्वारा होना चाहिए, अथवा (ii) अन्वेषण स्वयं महालेखा अन्वेषक के द्वारा हो अथवा (iii) अन्वेषण का कार्य किसी विशिष्ट एवं स्वतन्त्र सस्था द्वारा ही किया जाना चाहिए। हम में सरकारी उपक्रमों के अन्वेषण का कार्य एक विशिष्ट सस्था (Khozrachyot) द्वारा होता है। भारत में भी ऐसे ही स्वतन्त्र आयोग की स्थापना की जानी चाहिए।

(७) लागत लाभ एवं मूल्य नीति की समस्या (Problem of Cost, Profit and Price Policy)—कृषि विद्वानों का यह कहना है कि सरकारी उपक्रम 'न लाभ न हानि' (No Profit No Loss) के सिद्धान्त पर चलने चाहिए। सिद्धान्त रूप में यह नीति भले ही अच्छी प्रतीत होती हो किन्तु व्यवहार से यह पते है। हमारी राय में राजकीय उपक्रमों में स्थापित उद्योगों की उत्पादन लागत इतनी हो कि विनियोजित पूँजी पर समुचित दर से प्रत्याय मिलता

रहे तथा उपभोक्ताओं को न्यायोचित मूल्य पर उत्पादित सामग्री उपलब्ध होती रहे। इसके अतिरिक्त इन उपक्रमों की क्षमता बढ़ाने के लिए निरन्तर प्रयत्न विये जाते रहने चाहिए। इस हेतु लागत लेखा-कर्म प्रणाली एवं व्यापारिक बजट बनाने पर जोर देना चाहिए। लाभों का अधिकांश भाग पुनः विनियोजित होते रहना चाहिए। इससे अतिरिक्त पूँजी लिये बिना ही उपक्रम का विस्तार करना सम्भव हो सकेगा। उत्पादन व्ययों में कमी करके कीमतों में कमी की जानी चाहिए तथा किस्म के सुधार की ओर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिए। विभिन्न उद्योगों में उपभोक्ता सलाहकार समितियों की स्थापना की जानी चाहिए।

---

## औद्योगिक उत्पादकता (Industrial Productivity)

### प्रारम्भिक

आधुनिक औद्योगिक जगत में उत्पादकता सम्बन्धी विचारधारा एक नवीनतम विकास है जिसका उद्गम विज्ञान तथा उद्योग के पारस्परिक गठबंधन के परिणामस्वरूप ही हुआ है। विश्व के किसी भी क्षेत्र में निधनता का निवास समूची धरती की समृद्धि के लिए भीषण खतरा है। यह भावना अब विकसित एवं अविश्वसित सभी देशों में समान रूप से घर कर रही है। यही कारण है कि आज सभी देशों में आर्थिक प्रगति के प्राथमिक उपाय के रूप में उत्पादकता पर अधिकतम ध्यान दिया जा रहा है। अविश्वसित एवं अल्पविकसित देशों में तो आर्थिक प्रगति के लिए उत्पादकता रामबाण औषधि के मृत्यु वन गयी है। इसका कारण यह है कि एक अविश्वसित एवं अल्पविकसित अर्थव्यवस्था को प्रमुख विधाता होती है—साधनों की सीमितता। उन सीमित साधनों से अधिकतम उत्पादकता कैसे हो—यही उत्पादकता का सार है। यही कारण है कि उत्पादकता आधुनिक काल का ग्राही शब्द (catch word) बन गया है और शायद यह न्यायमगत भी है।

### उत्पादकता का अर्थ एवं परिभाषा

#### उत्पादकता का अर्थ

उत्पादकता एक ऐसा शब्द है जिसका विस्तृत विश्लेषण तथा विविध रूपों में उल्लेख किया गया है। राजनीतिज्ञ इसे उत्पादकता के नाम से पुकारते हैं, उद्योगपति औद्योगिक क्षमता की सजा प्रदान करते हैं, औद्योगिक अभियन्ता इसे एक औद्योगिक इकाई द्वारा निष्पादित कार्य का मापदण्ड कहकर पुकारते हैं, प्रबंध विशेषज्ञों ने इसे आर्थिक प्रगति की तुलनात्मक दर कहकर सम्बोधित किया है और अर्थशास्त्री इसे आर्थिक परिवर्तनों के माप का दण्ड (yard stick) मानते हैं। इस प्रकार इन अकेले शब्द का इतने अधिक रूपों में उल्लेख होना इस बात को प्रदर्शित करता है कि उत्पादकता एक अकेली विचारधारा न होकर विभिन्न विचारों का चित्रित मिश्रण है।

वाणिज्य के प्रायः सभी छात्र यह बात भली प्रकार जानते हैं कि किसी भी वस्तु के उत्पादन में भूमि, श्रम, पूँजी, साहस और व्यवस्था इन पाँच साधनों का सहयोग होता है। इन्हें उत्पादन के साधनों के नाम से सम्बोधित करते हैं। बिना इन पाँचों उपायों के साधनों का उत्पादन सम्भव नहीं है। सम्पूर्ण उत्पादन में प्रत्येक साधन का कुछ न कुछ भाग सम्मिलित होना स्वभाविक ही है। उत्पादन में उपरोक्त प्रत्येक साधन का जो अनुपात होता है उसे ही इस साधन की उत्पादकता कहते हैं।

उत्पादकता को परिभाषाएँ .

श्री एल० टैपर (L. Taper) के अनुसार, "कुछ विद्वान् उत्पादकता को सम्पूर्ण अर्थ-व्यवस्था के कार्य से सम्बन्धित करते हैं, जबकि अन्य विद्वान् निजी उद्योगों अथवा कारखानों के संदर्भ में इस पर विचार करते हैं .." "इन सभी विचारों की पृष्ठभूमि में व्यवस्थापकों का यह इच्छा छिपी हुई है कि उद्योग के आधार-मानव, मशीन एवं माल का पूर्णतम एवं कुशलतम प्रयोग किया जाय ।"

श्री बी० के० आर० मेनन के अनुसार "उत्पादकता का उद्देश्य ऐसी किस्म की अधिकतम सामानों और सेवाओं का उपभोक्ताओं द्वारा सबसे अधिक वांछित है, पर जितना अधिक सम्भव हो न्यूनतम सम्भावित लागत पर प्राप्त करने के लिए साधनों का अधिकतम उपभोग है ।"<sup>1</sup>

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन (I L O) के अनुसार, "उत्पादकता से आशय संपूर्ण, मजदूर अथवा देश के प्रसाधनों के साथ समस्त उपलब्ध वस्तुओं एवं सेवाओं के अनुपात से है । इसमें मानव, मशीन, माल द्रव्य, शक्ति तथा भूमि आदि समस्त उपलब्ध साधनों का पूर्ण, उचित एवं कुशल उपयोग निहित है । यह प्रत्येक क्षेत्र में प्रत्येक प्रकार के अपव्यय के विरुद्ध संगठित प्रयत्न है ।"

भारत के भूतपूर्व श्रम, नियोजन एवं रोजगार मन्त्री श्री जी० एल० नन्दा के अनुसार, "उत्पादकता प्रगति का एक पर्याय है । हमारे लिए यह केवल प्रगति का पर्याय न होकर जीवन का प्रश्न है ।"

उपरोक्त परिभाषाओं का अध्ययन करने के उपरान्त यह कहा जा सकता है कि उत्पादकता से तात्पर्य उत्पादन के विभिन्न साधनों के बीच ऐसा मनुष्यन स्थापित करना है जिससे कि न्यूनतम प्रयत्न से अधिकतम उत्पादन प्राप्त किया जा सके । इसमें उत्तम उत्पादन तकनीक का उपयोग किया जाना चाहिए ।

### वैज्ञानिक उत्पादकता के उद्देश्य

वैज्ञानिक उत्पादकता से निम्न उद्देश्यों की प्राप्ति हो सकती है—(i) औद्योगिक प्रगति, (ii) रहत-महन के स्तर का ऊँचा उठना, (iii) मजदूरी में वृद्धि होना; (iv) श्रम-कल्याण के कार्यों में वृद्धि होना; (v) उत्पादन में तेजी से वृद्धि होना; (vi) श्रमिकों की कुशलता में वृद्धि होना; (ix) उत्पादित माल के नमूनों का गिरना, तथा (x) अधिक रोजगार मिलना ।

### पूँजी की उत्पादकता ज्ञात करने का सूत्र

पूँजी की उत्पादकता ज्ञात करने के लिए निम्न सूत्र (Formula) का प्रयोग किया जा सकता है

$$\text{पूँजी की उत्पादकता} = \frac{\text{सम्पूर्ण उत्पादन}}{\text{विनियोजित पूँजी}}$$

### उत्पादकता के सम्बन्ध में कुछ भ्रान्तिमूलक धारणाएँ एवं उनका समाधान

(१) उत्पादकता बनाम अधिक कार्यभार (Productivity Vs Greater workload)—श्रमिकों द्वारा उत्पादकता का अर्थ अधिक कार्यभार एवं कठोर परिश्रम से लगाया जाता है । उनके अनुसार उत्पादकता की आँख में मिल मालिक उनमें अधिक कार्य लेकर उनका शोषण करना चाहते हैं ताकि उनके लाभों में वृद्धि हो जाय । वास्तव में यह धारणा भ्रान्तिपूर्ण है ।

1 "It aims at the maximum utilisation of resource for yielding as many goods and services as possible, of the kinds most wanted by consumers, at the lowest possible costs" -V. K. R. Manon

उत्पादकता वृद्धि आन्दोलन श्रमिकों की कार्यक्षमता में वृद्धि करता है जिससे उन्हें कम थकान हो, कार्य की दशाओं में सुधार हो, कार्य-विधि सरलतम हो तथा मजदूरी में वृद्धि हो।

(२) उत्पादकता बनाम पूँजीपतियों के लाभों में वृद्धि (Productivity Vs Increase in Profits)—उत्पादकता के सम्बन्ध में दूसरी भ्रान्ति यह है कि उत्पादकता में वृद्धि होने से केवल पूँजीपतियों के लाभों में ही वृद्धि होती है। यह स्पष्ट है कि इस प्रकार की भ्रान्ति एक पूँजीवादी अर्थव्यवस्था वाले समाज में पनप सकती है। यदि उद्योग के विभिन्न सघटकों में आपसी अधिकारों, कर्तव्यों, उत्तरदायित्वों के विषय में उचित ज्ञान हो जाय तो ऐसी भ्रान्ति का सदैव के लिए उन्मूलन हो सकता है। वृद्धित उत्पादकता का उद्देश्य 'खेल' में भाग लेने वाले सभी पक्षकारों को इसका लाभ देना है। यहाँ तक कि उपभोक्ता जोकि उद्योग के उत्पादन पहलू से प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्धित नहीं है, उनको भी उत्पादकता में वृद्धि होने से लाभ होता है। संक्षेप में, उत्पादकता में वृद्धि होने का लाभ मिल मालिकों, श्रमिकों एवं उपभोक्ताओं सभी को होता है। हाँ, आवश्यकता इस बात की है कि इन लाभों का वितरण सम्बन्धित पक्षकारों के बीच न्यायोचित ढङ्ग से ही हो। इसके लिए किसी न किसी प्रकार के नियन्त्रण की व्यवस्था होना आवश्यक प्रतीत होता है।

(३) उत्पादकता बनाम उत्पादन (Productivity Vs Production)—उत्पादकता के सम्बन्ध में तृतीय महत्त्वपूर्ण भ्रान्ति यह है कि अधिकतर लोग उत्पादकता को उत्पादन का ही पर्यायवाची शब्द समझते हैं। वास्तविकता यह है कि इन दोनों शब्दों में पर्याप्त अन्तर विद्यमान है। यदि किसी औद्योगिक इकाई में कुल उत्पादन बढ़ता है तो इसका यह अर्थ कदापि नहीं होता कि उसकी उत्पादकता भी बढ़ गई है। एक निमाण इकाई में अधिक श्रम, अधिक मशीनों की स्थापना तथा अधिक सामग्री के प्रयोग से उत्पादन लागत को ध्यान में नहीं रखते हुए, उत्पादन बढ़ाया जा सकता है। किन्तु यह आवश्यक नहीं है कि उत्पादन में वृद्धि का अर्थ उत्पादकता की वृद्धि ही है, यद्यपि उच्चतर उत्पादकता से उत्पादन में निश्चयात्मक रूप में वृद्धि होती है। उदाहरण के लिए, एक निर्माणी इकाई में नियुक्त ५० श्रमिक उतनी ही अवधि में उतना ही उत्पादन करते हैं जितना कि उसी प्रकार की अन्य निर्माणी इकाई में ७५ श्रमिक करते हैं। अन्य बातें दोनों इकाइयों में समान हैं। यहाँ पर यद्यपि इन दोनों इकाइयों का उत्पादन बराबर है, किन्तु पहले वाली इकाई की उत्पादकता दूसरी इकाई की तुलना में अधिक है।

(४) उत्पादकता बनाम विवेकीकरण (Productivity Vs Rationalisation)—उत्पादकता के विषय में चतुर्थ महत्त्वपूर्ण भ्रान्ति यह है कि उसे विवेकीकरण का ही पर्यायवाची समझा जाता है। इस सम्बन्ध में यहाँ तक कहा जाता है कि विवेकीकरण की पुरानी शराब को नई बोटल में भर कर केवल उत्पादकता का लेबल लगा दिया गया है। वास्तव में इस विचारधारा में कुछ सत्यता अवश्य है, क्योंकि दोनों का ही अन्तिम उद्देश्य क्षमतापूर्ण एवं मितव्ययितापूर्ण उत्पादन करना है। किन्तु इन समानताओं के होने हुए भी दोनों में अन्तर अवश्य है। उत्पादकता की तुलना में विवेकीकरण का क्षेत्र अधिक व्यापक है। विवेकीकरण उद्योग के तान्त्रिक, वित्तीय, सगठनात्मक तथा मानवीय सभी पहलुओं को प्रभावित करता है जबकि उत्पादकता मुख्य रूप में उत्पादन-विधियों, विभिन्न प्रमापों तथा श्रमिक वर्ग से ही सम्बन्धित है। विवेकीकरण में अपव्यय की कमी पर जोर दिया जाता है किन्तु उत्पादकता के अन्तर्गत प्रदन्ध के मुद्धार पर अधिक जोर दिया जाता है।

(५) उत्पादकता बनाम बेकारी (Productivity Vs Unemployment)—उत्पादकता के विषय में पंचम भ्रान्ति यह है कि इससे एक विशाल श्रम-शक्ति तुरन्त छटनी में आ जायेगी और इस प्रकार रोजगार की स्थिति त्रिगड जायेगी। प्रत्युत्तर में यह कहा जा सकता है कि प्रारम्भिक अवस्था में कुछ न कुछ बेकारी अवश्य फँलेगी किन्तु यह बेकारी स्थायी न होकर केवल अल्पकाल के लिए ही होगी। निमित्त वस्तुओं की माँग में वृद्धि होने के कारण (क्योंकि उत्पादन होने के साथ-साथ नई औद्योगिक इकाइयों की भी स्थापना होगी) विद्यमान औद्योगिक इकाइयों का विस्तार होने के साथ-साथ नई औद्योगिक इकाइयों की भी स्थापना होगी। ऐसा होने पर रोजगार के सुअवसरों में भी वृद्धि होना स्वाभाविक है। अतएव इस सम्बन्ध में हम दीर्घकालीन दृष्टिकोण ही अपनाना चाहिए।

उपरोक्त महत्वपूर्ण भ्रान्तियों के अतिरिक्त कभी-कभी यह भी आलोचना की जाती है कि उत्पादकता मुख्यत उद्योगों से ही सम्बन्धित है। यद्यपि उत्पादकता की शुरुआत केवल उद्योगों के क्षेत्र में ही की गयी है, किन्तु उसको अन्त में राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था के सभी क्षेत्रों में लागू करना होगा। उत्पादकता आन्दोलन हेतु कृषि, व्यापार, यातायात कार्यालय प्रबन्ध आदि में विस्तृत क्षेत्र विद्यमान है। उत्पादकता वास्तव में सभी का कार्य है।

### औद्योगिक उत्पादकता पर प्रभाव डालने वाले घटक (Factors Influencing Industrial Productivity)

औद्योगिक उत्पादकता को प्रभावित करने वाली अनेक बातें हैं। इसका कारण यह है कि आजकल उत्पादन का ढांचा इतना जटिल हो गया है कि उत्पादन में वृद्धि करने के लिए हमें निर्योक्ता और उसके कर्मचारियों के सहयोग के अतिरिक्त अन्य क्षेत्रों में भी, जैसे—तकनीकी, वित्तीय, समाज की विचारधारा, सरकारी नीति, प्रबन्ध नीति आदि में सहयोग की आवश्यकता पड़ती है। औद्योगिक उत्पादकता पर इन सब बातों का मिश्रित प्रभाव पड़ता है। संक्षेप में, औद्योगिक उत्पादकता पर प्रभाव डालने वाले महत्वपूर्ण घटक निम्न निम्नलिखित हैं :

( १ ) तकनीकी घटक (Technological Factors)—जब में विज्ञान एवं तकनीक ने औद्योगिक जगत में प्रवेश किया है तब से, औद्योगीकरण का काया ही पलट गयी है—अर्थात् औद्योगीकरण की गति में तीव्रता आ गयी है। विज्ञान औद्योगीकरण हेतु नई-नई मशीनें उपलब्ध करता है, मशीनों के स्वचालन को प्रोत्साहित करता है, उत्पादन विधियों में सुधार करता है, तथा विशिष्टीकरण, प्रमाणीकरण एवं मरलीकरण को प्रेरणा देता है। इससे न केवल नये-नये उद्योगों की स्थापना होती है बल्कि विद्यमान उद्योगों के भी विज्ञान एवं विस्तार की सम्भावनाएँ बढ़ जाती हैं।

( २ ) वित्तीय घटक (Financial factors)—पूँजी आधुनिक उद्योगों को जीवन सजीवनी एवं प्राणाधार है। बिना पूँजी के न तो औद्योगिक अनुसंधान ही हो सकते हैं और न आधुनिकीकरण ही सम्भव है। तकनीकी अनुसंधान, आधुनिकीकरण, श्रमिकों को अधिकतम सुख-सुविधाएँ प्रदान करने, उत्पादन विधियों में सुधार करने आदि अनेक कार्यों के लिये विशाल पूँजी की आवश्यकता होती है। यही कारण है कि जित देशों में पूँजी का अधिकत्व है, वहाँ पर उत्पादकता में भी अपार वृद्धि हुई है।

( ३ ) सामाजिक घटक (Social Factors)—औद्योगिक उन्नति तथा सामाजिक ढांचा दोनों में ही गहन सम्बन्ध है। औद्योगिक उन्नति के साथ-साथ सामाजिक ढांचे में परिवर्तन होना स्वाभाविक है। औद्योगीकरण के परिणामस्वरूप बड़े पैमाने पर उत्पादन होता है तथा रहन-सहन के स्तर में विकास होता है लेकिन साथ ही साथ औद्योगिक झगड़े, दुर्घटनाएँ एवं श्रमिकों की विभिन्न समस्याएँ उठ खड़ी होती हैं। इन समस्याओं का औद्योगिक उत्पादकता पर बुरा प्रभाव पड़ता है। इन्हें रोकने के लिए विभिन्न उपाय काम में लिये जाने चाहिए, जैसे—धर्म-कल्याण के कार्यों में वृद्धि होना, धर्मिक-अधिनिषेधों का पास होना, नगरों का सुआयोजन, उद्योगों का विकेन्द्रीयकरण, श्रमिकों के प्रशिक्षण की व्यवस्था, गृह-निर्माण, स्वास्थ्य, मनोरंजन की व्यवस्था आदि। यह सभी सम्भव है जबकि प्रबन्धकों, श्रमिकों, निर्माताओं तथा उपभोक्ताओं सभी में मानसिक श्रान्ति का उदय हो। संक्षेप में, उत्पादकता वृद्धि के लिए समाज में मानसिक श्रान्ति का होना परम आवश्यक है।

( ४ ) प्राकृतिक घटक (Natural Factors)—प्राकृतिक घटकों में भौतिक, भौगोलिक तथा जलवायु अन्तरो को सम्मिलित किया जाता है, जोकि औद्योगिक उत्पादकता पर व्यापक प्रभाव डालते हैं। जहाँ पर प्राकृतिक साधन प्रचुर मात्रा में उपलब्ध है और उनका उपयोग किया गया है, वहाँ पर उत्पादकता में पर्याप्त वृद्धि हुई है। उदाहरण के लिए, बम्बई और मेनचेस्टर में कपड़ा मिलों की अधिकता का मुख्य कारण वहाँ की जलवायु की नमी है जिससे रई का धागा बार-बार नहीं टूटने पाता है।



(५) **सरकारी नीति (Government Policy)**—सरकार अपनी करारोपण (Taxation), प्रशुल्क, वित्तीय और प्रशासनिक नीतियों द्वारा औद्योगिक उत्पादकता पर बहुत गहरा प्रभाव डाल सकती है। आधुनिक मशीनों की स्थापना की प्रवृत्ति को करो में छूट देकर प्रोत्साहित किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त अत्यधिक सरक्षण (Protection) की नीति से घरेलू बाजार में उद्योगों की स्थापना को प्रोत्साहित किया जा सकता है। इन दोनों कदमों द्वारा उत्पादकता को प्रोत्साहन मिलता है।

(६) **प्रबन्धकीय घटक (Managerial Factors)**—औद्योगिक इकाइयों की सफलता या असफलता बहुत कुछ प्रबन्धकों की योग्यता पर निर्भर करती है। प्रबन्धक ही औद्योगिक जगत के नेता होते हैं। अतएव उनमें संगठन करने की कुशलता दूरदर्शिता निर्णय लेने की कुशलता, जोखिम उठाने की तत्परता, अपने अधीनस्थों के साथ सम्मानजनक एवं सहानुभूतिपूर्ण व्यवहार करने की योग्यता आदि गुणों का होना आवश्यक है। इन गुणों के अभाव में औद्योगिक उत्पादकता पर बुरा प्रभाव पड़ता है।

### उत्पादकता के प्राथमिक आधार (Fundamentals of Productivity)

उत्पादकता रूपी भवन की नींव जिन्हे उत्पादकता के आधार कहा जा सकता है, निम्न-लिखित आधारों पर खड़ी है

(१) हमें सिद्धान्त रूप में इस बात को स्वीकार करना होगा कि 'उत्पादकता जीवन है न कि विनाश'। इसके उपरान्त ही उत्पादकता की दिशा में आवश्यक कदम उठाये जा सकते हैं।

(२) उत्पादकता की प्राप्ति अधिनियमों के द्वारा नहीं की जा सकती है।' अपितु इसके लिए तो मानव के मानसिक दृष्टिकोण में परिवर्तन होना परम आवश्यक है।

(३) 'तकनीकी ज्ञान का विस्तार होना'—उत्पादकता के लिए परम आवश्यक है, क्योंकि जब तक उत्पादन विधियों में सुधार नहीं होगा तब तक उत्पादन में वृद्धि कैसे सम्भव हो सकती है।

(४) 'अनुसंधान' उत्पादकता में वृद्धि का एक बहुमूल्य हथियार है, क्योंकि अनुसंधान के कारण ही नई-नई मशीनों की स्थापना होती है तथा तकनीक में सुधार होता है। ये दोनों बातें उत्पादकता बढ़ाने के लिए आवश्यक हैं।

(५) 'श्रमिकों से ऐच्छिक सहयोग मिलना' उत्पादकता के लिए परम आवश्यक है, क्योंकि इसके अभाव में कोई भी उत्पादकता वृद्धि की योजना चाहे वह कितनी अच्छी क्यों न हो, सफलता प्राप्त नहीं कर सकती।

(६) 'कुशल श्रम उत्पादकता' के बिना उत्पादकता में वृद्धि होना सम्भव नहीं है। अतएव इसके लिए सभी आवश्यक कदम उठाने चाहिए, जैसे—श्रमिकों के प्रशिक्षण की व्यवस्था, श्रम-कल्याणकारी कार्यों का आयोजन आदि।

(७) उत्पादकता 'पारस्परिक सहयोग' पर आधारित है। अतएव उत्पादकता की किसी भी योजना के लागू करने में जब तक कि श्रमिकों प्रबन्धकों, मिल मालिकों तथा उपभोक्ताओं का सहयोग नहीं मिलेगा तब तक उनकी सफलता की कामना करना व्यर्थ है।

### निम्न उत्पादकता के कारण (Causes of Low Productivity)

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन द्वारा निर्दिष्ट, निम्न उत्पादकता के मुख्य कारण निम्न-लिखित हैं:

(१) 'असर्वाधिकारी लूट तथा कोयलों पर छाप' की नीति का अनुकरण किया जाना। इसका अर्थ है—औद्योगिक प्रबन्ध में अल्पकालीन दृष्टिकोण का विद्यमान होना।

(२) तकनीकी ज्ञान का अभाव होना ।

(३) अपने उत्पादन में अभिमान का अभाव होना । बड़े दुःख क में अपने देश के उत्पादनों के विषय में तनिक भी जागरूकता नहीं है । आज को अपेक्षाकृत अधिक मूल्यों में, जिसका कि निर्माण विदेशों में हुआ हो, तत्पर हैं चाहे वह देश में ही निर्मित उत्पादन के मुकाबले में महँगी ही क्यों न पड़े ।

(४) श्रमिक-वर्ग के प्रति उदासीनता की भावना ।

(५) कुशल विक्रय नीति का अभाव । जब तक विक्रय में वृद्धि नहीं होगी तब तक उपलब्ध साधनों के पूर्णतः उपभोग करने के लिए प्रेरणा नहीं मिलेगी ।

(६) अन्य कारण—(i) पूँजी की कमी होना, (ii) उत्पादकता में वृद्धि से होने वाले लाभों का न्यायोचित वितरण न होना, (iii) बेकारी की समस्या आदि ।

### उत्पादकता में वृद्धि के सुभाष (Suggestions to Improve Productivity)

औद्योगिक उत्पादकता में वृद्धि करने हेतु निम्नलिखित सुझाव कार्य में लाये जा सकते हैं :

- (१) औद्योगिक क्षेत्र में विज्ञान एवं तकनीकी ज्ञान का विस्तार होना ।
- (२) श्रमिकों, प्रबन्धकों, सरकार तथा उपभोक्ताओं के मध्य पारस्परिक सहयोग का होना ।
- (३) श्रमिकों की कुशलता में वृद्धि के लिए प्रशिक्षण, प्रेरणात्मक मजदूरी योजना तथा श्रम-कल्याण के कार्यों में वृद्धि होना ।
- (४) प्रमापीकरण, विशिष्टीकरण तथा सरलीकरण की योजनाओं को अपनाया जाना ।
- (५) अल्पकालीन दृष्टिकोण के बजाय दीर्घकालीन दृष्टिकोण का अपनाया जाना ।
- (६) उत्पादन की वृद्धि से प्राप्त होने वाले अतिरिक्त लाभों के लिए न्यायोचित वितरण के लिए उपयुक्त व्यवस्था का होना ।
- (७) शिक्षा और व्यावसायिक प्रशिक्षण की समुचित व्यवस्था का होना ।
- (८) उत्पादन नियन्त्रण, लागत नियन्त्रण, किस्म नियन्त्रण आदि तकनीकी विधियों का अपनाया जाना ।
- (९) उद्योगपतियों द्वारा, जहाँ तक सम्भव हो, औद्योगिक परिवर्तनों द्वारा उत्पन्न मानव समस्याओं के प्रति व्यावहारिक दृष्टिकोण का अपनाया जाना ।
- (१०) उत्पादकता वृद्धि में उत्पन्न वित्तीय रकबटों का हटाया जाना ।
- (११) देश की सरकार का पूर्ण सहयोग प्राप्त होना ।
- (१२) उपभोक्ताओं का पूर्ण समर्थन प्राप्त होना ।

### औद्योगिक उत्पादकता की वृद्धि में प्रबन्ध का योगदान

#### (The Role of Management in Raising Industrial Productivity)

जैसा कि पहले वर्णन किया जा चुका है, औद्योगिक उत्पादकता पर विभिन्न घटकों का प्रभाव पड़ता है, किन्तु इनमें से सबसे अधिक प्रभाव प्रबन्ध का पड़ता है । इसका कारण यह है कि उत्पादकता वृद्धि की योजना कितनी अच्छी क्यों न हो तथा उसको सफल बनाने के लिए कितने भी साधन क्यों न जुटा ले, किन्तु यदि कहीं उम योजना को कार्यान्वित करने का भार अकुशल व्यक्तियों के हाथों में सौंप दिया जाय तो ऐसी अवस्था में सफलता की कामना करना

अर्थ ही होगा। उत्पादन के सभी साधन सम्मिलित रूप से कार्य करते हैं और प्रबन्ध उत्पादन के इन सभी साधनों को अपने ज्ञान, चातुर्य एवं अनुभव से कार्यशील बनाता है। यद्यपि प्रबन्धकीय क्षमता की जाँच करने के लिए हमारे पास कोई स्थायी एवं सर्वमान्य मापदण्ड नहीं है किन्तु फिर भी उसके निर्णय लेने की शक्ति तथा समय के साथ कदम से कदम मिलाकर चलने की दूरदर्शिता आदि से उसकी योग्यता एवं क्षमता को आँका जा सकता है। अतः उपरोक्त विवेचन से यह स्पष्ट हो जाता है कि औद्योगिक उत्पादकता की वृद्धि में प्रबन्ध का महत्वपूर्ण स्थान है। इसके उपरान्त अब यह प्रश्न उठता है कि प्रबन्ध औद्योगिक उत्पादकता की वृद्धि में किस प्रकार अपना योगदान दे सकता है इसके प्रत्युत्तर में यह कहा जा सकता है कि उत्पादकता की वृद्धि में प्रबन्ध अपना योगदान निम्न कदम उठाकर दे सकता है — (१) उत्पादकता की वृद्धि के विषय में समुचित योजना तैयार करना, (२) उत्पादन प्रक्रिया पर प्रभाव नियन्त्रण रखना; (३) उत्पादन का प्रमापीकरण, विशिष्टीकरण एवं सरलीकरण करना; (४) किस्म नियन्त्रण एवं निरीक्षण का व्यवस्था करना, (५) प्रबन्ध सम्बन्धी उत्तरदायित्व निवाहने वाले व्यक्तियों के लिए कुशल प्रशिक्षण की व्यवस्था करना, (६) कुशल लागत लेखे तैयार कराना, (७) मधुर औद्योगिक सम्बन्धों की स्थापना करना; (८) श्रेष्ठ सेविवर्गीय नीति अपनाना; (९) प्रबन्ध में धर्मिकों को भी भाग लेने की व्यवस्था करना, (१०) औद्योगिक अनुसन्धान के कार्य पर बल देना; (११) उद्योग में दो मार्गीय सम्पर्क अथवा सवादवाहन की कुशल व्यवस्था करना, जैसे—आदेश, स्पष्टीकरण आदि ऊपर से नीचे की ओर जाना तथा सूचनाओं, शिक्षायत्तों एवं सम्पत्तियों का निम्न धर्मिकों से ऊपर की ओर आना, (१२) धर्मिक-वर्ग का पूण समर्थन प्राप्त करने का प्रयत्न करना; (१३) उद्योग में उत्पन्न होने वाली समस्त समस्याओं के प्रति प्रबन्ध का सहायतुर्भूत पूर्ण रख होना तथा उनका न्यायोचित तरीके से हल निकाला जाना आदि।

इस प्रकार उद्योगों में उत्पादकता वृद्धि का मूलभूत उत्तरदायित्व प्रबन्धकों के ही कंधों पर है। उनके योगदान के बिना सफलता की कामना करना व्यर्थ होगा। अतः हमें यह आशा करनी चाहिये कि प्रबन्धक इस सम्बन्ध में उदारतापूर्ण दृष्टिकोण अपनायें और इस प्रकार उत्पादकता वृद्धि के प्रयत्नों में अपना हादिक सहयोग प्रदान करेंगे।

## भारत में उत्पादकता आन्दोलन (Productivity Movement in India)

### भारत में उत्पादकता आन्दोलन का महत्त्व

उत्पादकता अब प्रगति का पर्यायवाची शब्द बन गया है। हमारे लिए इसका अर्थ न केवल प्रगति अपितु जीवित रहने का प्रश्न (Survival) है। यह सामान्य ज्ञान की बात है कि उत्पादकता में वृद्धि होने से उत्पादन की लागत कम होनी है, जो न्यून मूल्यों पर विक्रय में वृद्धि करती है एवं बदले में बाजार का विस्तार करती है। इससे विश्व के बाजारों में माल की प्रभावपूर्ण ढंग से प्रतिस्पर्धा सम्भव होती है। इसके परिणामस्वरूप एक ओर तो देश में औद्योगिक सम्पन्नता आती है तथा दूसरी ओर श्रमिकों की पजदूरी में वृद्धि, कार्य के घंटों में कमी तथा श्रम-कल्याणकारी कार्यों में वृद्धि होती है। अमरीकी विद्वान् श्री ई० क्लेग (E. Clague) के शब्दों में—“.....अमरीका वासियों का उच्च जीवन-स्तर उनकी अधिक उत्पादकता का ही प्रत्यक्ष परिणाम है।” भारत जैसे विकासशील देश में, जहाँ लगभग ५० करोड़ व्यक्तियों के लिए आवश्यक साधन जुटाने हैं, उत्पादकता आन्दोलन का विशेष महत्त्व है। यदि हम चाहते हैं कि भारत से शरीरों दूर हो और यहाँ के लोगों का जीवन-स्तर ऊँचा उठे तो हमारे सामने सिवाय उत्पादकता में वृद्धि करने के अन्य कोई दूसरा रास्ता ही नहीं है। हमारे देश को वर्तमान परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए यह नितान्त आवश्यक है कि हम अपने देश में हर सम्भव तरीकों से अधिक से अधिक उत्पादन करें। सत्य तो यह है कि आज भारत में उत्पादकता जीवित रहने के लिए परम आवश्यक वस्तु बन गया है। भारत में निम्न कारणों से उत्पादकता आन्दोलन विशेष महत्त्वपूर्ण है

(१) जन-साधारण का जीवन ऊँचा उठाने के लिए—यह कितनी से छिपा नहीं है कि भारतीयों का जीवन-स्तर पश्चिमी देशों की तुलना में बहुत गिरा हुआ है। स्थिति यह है कि आज औसत भारतीय को पेट की ज्वाला को शान्त करने के लिए न तो पर्याप्त पौष्टिक भोजन ही मिलता है और न तन ढकने के लिए पर्याप्त कपड़ा ही। उत्पादकता में वृद्धि करने से जन-साधारण का जीवन-स्तर ऊँचा उठाया जा सकता है, क्योंकि इसमें लोगों को सस्ते मूल्यों पर अधिक वस्तुओं के उपभोग करने का सुअवसर प्राप्त होगा। यही नहीं, उत्पादकता के बढ़ने से श्रमिकों की आय में भी वृद्धि होगी।

(२) देश की अर्थव्यवस्था सुदृढ़ करने के लिए—उत्पादकता में वृद्धि होने से औद्योगिक इकाइयों की क्षमता में भी वृद्धि होती है। इससे औद्योगीकरण पनपता है। औद्योगीकरण के होने से देश की आय में वृद्धि होती है। परिणामस्वरूप देश की अर्थव्यवस्था का सुदृढ़ होना स्वाभाविक ही है।

(३) निर्यातों में वृद्धि करने के लिए—उत्पादकता में वृद्धि होने से उत्पादन लागत में पर्याप्त कमी होकर उद्योगों की प्रतिस्पर्धा करने की शक्ति का विस्तार होता है। परिणामस्वरूप निर्यातों में वृद्धि होती है तथा विदेशी मुद्रा का अर्जन होता है। आज हमारे देश में विदेशी मुद्रा की सबसे अधिक आवश्यकता है ताकि हम एक ओर तो विदेशों से खाद्यान्न का आयात करके भूखी जनता को पेट भर अनाज उपलब्ध कर सकें, तथा दूसरी ओर पाकिस्तानी तथा चीनी आक्रमण का सामना करने हेतु विदेशों से अस्त्र-धस्त्र एक मुद्रा-सामग्री खरीदकर अपने देश की स्वतन्त्रता की रक्षा कर सकें।

(४) उत्पादन की मात्रा में वृद्धि तथा उत्पादन लागत में कमी करने के लिए—भारत में उपभोक्ता तथा पूँजीगत वस्तुओं का भारी अभाव है। देश में पूँजी की कमी के कारण भारत में उपभोक्ता तथा पूँजीगत वस्तुओं का भारी अभाव है। देश में पूँजी की कमी से इनमें वृद्धि करना सम्भव नहीं है। इनकी कमी के कारण मूल्यों में वृद्धि होता स्वाभाविक ही है। मूल्यों में वृद्धि के होने से जन-साधारण का जीवन कष्टमय हो जाता है। अतएव हमें अब उपलब्ध पूँजी से ही उत्पादन में वृद्धि करनी है। इसके लिए उत्पादकता की वृद्धि का आशय लेना होगा। जैसे-जैसे उत्पादकता में वृद्धि होती जायेगी वैसे-वैसे उत्पादन लागत में कमी होती जायेगी। इससे उपभोक्ताओं को उचित मूल्यों पर अधिक वस्तुओं के उपभोग का सुअवसर मिलेगा।

(५) अन्य लाभ—(i) उत्पादकता में वृद्धि होने से देश की वास्तविक आय में भी वृद्धि होती है। (ii) उत्पादकता प्रगति का सूचक है। (iii) उत्पादकता में वृद्धि होने से श्रमिकों को भी लाभ पहुँचता है। उनकी आय में वृद्धि होती है, काम के घण्टों में कमी होती है तथा श्रम-कल्याणकारी कार्यों में वृद्धि होती है। (iv) उत्पादकता निदेशकों का विविध उपयोग किया जा सकता है। (v) विदेशी उत्पादकों से सफल प्रतियोगिता की जा सकती है। (vi) देश की सुरक्षा व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने के लिए भी उत्पादकता में वृद्धि करना आवश्यक प्रतीत होता है।

**भारत में उत्पादकता आन्दोलन की महत्ता के सम्बन्ध में भारतीय नेताओं के विचार**

(१) स्वर्गीय श्री जवाहरलाल नेहरू के अनुसार, 'यद्यपि हमारे यहाँ बड़ी समस्या में सस्ते मजदूर सुलभ है, फिर भी हम दूसरे देशों से उनके उत्पादन यन्त्र, क्रिस्म आदि में प्रतियोगिता नहीं कर सकते, यहाँ तक कि अपने आन्तरिक सरक्षित बाजार में हम बहुत दिनों बहुत आगे तक नहीं जा सकते। अतएव यह अत्यन्त महत्त्व की बात है कि हम अपने साधनों का यथासम्भव सर्वोत्तम तरीके से उपयोग करें और इसके लिए हमें आधुनिक उत्पादन प्रणालियाँ तथा उत्तम प्रवन्ध के तरीके प्रयोग में लाने चाहिए।'

(२) भारत के भूतपूर्व श्रम तथा नियोजन मन्त्री श्री गुलजारीलाल नन्दा के अनुसार, 'यद्यपि मजदूरों की माँगें उचित हैं, फिर भी वे जों माँगते हैं, वह काफी लम्बे समय तक तत्काल नहीं दिया जा सकता, जब तक कि साथ ही साथ और कुछ कदम न उठाये जायें और ये कदम 'उत्पादकता' शब्द में आ जाते हैं। 'उत्पादकता' शब्द उद्देश्य तथा कार्य-क्षेत्र दोनों ही दृष्टियों से बहुत व्यापक है। यह सामान्यतः प्रगति का पर्यायवाची समझा जाता है। हमारे लिए तो यह इससे कुछ अधिक है, क्योंकि हमारा जोखित रहना इसी पर निर्भर है। हमारे देश में अगर उत्पादकता नहीं बढ़ती तो बाँटने के लिए होगा ही क्या?'

(३) भारत के भूतपूर्व उद्योग मन्त्री श्री मनुसाई शाह के अनुसार, 'विदेशों के बाजार में हमें उन देशों के उत्पादिक माल से प्रतियोगिता करनी है जिनका उत्पादन का स्तर काफी ऊँचा है और जो कम लागत पर बढ़िया क्रिस्म का माल तैयार कर सकते हैं। ... बढ़िया क्रिस्म की अधिकाधिक चीजें कम लागत पर पैदा करने के लिए हमें उत्पादकता आन्दोलन का सहारा लेना चाहिए।'

### भारत में उत्पादकता आन्दोलन (Productivity Movement in India)

उपरोक्त विवरण से यह स्पष्ट हो जाता है कि भारत की चतुर्थशुद्धी उन्नति के लिए उत्पादकता में वृद्धि करना नितान्त आवश्यक है। अतएव स्वतन्त्रता प्राप्ति के तुरन्त पश्चात् ही

हमारी राष्ट्रीय सरकार ने स्वर्गीय श्री जवाहरलाल नेहरू की अध्यक्षता में भारत में उत्पादकता की वृद्धि के प्रश्न पर जोर देना प्रारम्भ किया। इस प्रकार भारत में उत्पादकता आन्दोलन का श्रीगणेश स्वतन्त्रता की प्राप्ति से हुआ है। उत्पादकता की वृद्धि के उपायों पर विचार-विनिमय करने के लिए अध्ययन गौण्डियो का आयोजन किया गया और 'तकनीकी सहायता कार्यक्रम' के अन्तर्गत विदेशों से तकनीकी विशेषज्ञों को आमन्त्रित किया गया एवं अपने शिष्टमण्डलों को विदेशों में तकनीकी ज्ञान की प्रगति का अध्ययन करने के लिए भेजा गया। अध्ययन में मुविधा की दृष्टि से भारत में उत्पादकता वृद्धि आन्दोलन के सम्बन्ध में अब तक के उठाये गये कदमों को निम्न-लिखित भागों में विभाजित किया जा सकता है।

(१) विदेशों से तकनीकी विशेषज्ञों का आगमन—भारत सरकार की मांग पर प्रथम अन्तर्राष्ट्रीय श्रम-संगठन मिशन भारत में दिसम्बर सन् १९५२ में आया। इसमें प्रबन्ध एवं औद्योगिक इन्जीनियरिंग से सम्बन्धित चार विशेषज्ञ थे। इससे बम्बई एवं कलकत्ता में उत्पादकता से सम्बन्धित विभिन्न प्रदर्शन आयोजित किये। ये प्रदर्शन काफी सफल रहे। मिशन एक वर्ष तक भारत में रहा। इस मिशन के कार्य का प्रधान परिणाम यह हुआ कि सरकार ने दिसम्बर सन् १९५३ को यह निश्चय किया कि सन् १९५४ में राष्ट्रीय उत्पादकता केन्द्र की स्थापना में तकनीकी सहायता की व्यवस्था की प्राथमता की जाय। सितम्बर सन् १९५४ में दूसरा अन्तर्राष्ट्रीय श्रम-संगठन मिशन भारत पहुँचा जिसने कई कारखानों में निरीक्षणों के विस्तृत क्रम से अपना कार्य प्रारम्भ किया। इस मिशन का कार्य भी पर्याप्त सन्तोषजनक रहा।

(२) विदेशों को भारतीय दलों का प्रस्थान—उत्पादकता आन्दोलन के सम्बन्ध में विदेशों में हुई प्रगति का अध्ययन करने हेतु अक्टूबर-नवम्बर १९५६ में एक दल डा० विक्रम साराभाई की अध्यक्षता में जापान गया। इस दल ने मार्च १९५७ में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। दल ने सुझाव दिया कि जापान के उत्पादकता केन्द्र की भाँति भारत में भी 'राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद्' की स्थापना की जानी चाहिए जिसके निम्न कार्य हों—(i) उत्पादकता की वृद्धि के लिए उपयुक्त वातावरण पैदा करना। (ii) राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय साधनों से वित्तीय सहायता प्राप्त करना। (iii) विशिष्ट तकनीकी सहायता प्रदान करना। (iv) स्थानीय परिषदों की स्थापना करना।

(३) उत्पादकता वृद्धि से सम्बन्धित सेमिनार का आयोजन—जापान से लौटे दल की सिफारिशों को कार्यान्वित करने की दशा में पहला कदम सन् १९५७ में उठाया गया, जब केन्द्र के वाणिज्य एवं उद्योग मन्त्रालय के तत्वावधान में उत्पादकता पर एक सम्मेलन बुलाया गया जिसमें राष्ट्रीय उत्पादकता आन्दोलन के सिद्धान्तों एवं कार्यक्रमों को स्वीकार किया गया। उत्पादकता आन्दोलन को बढ़ावा देने के सम्बन्ध में सेमिनार ने निम्न सिद्धान्त निश्चित किये—(i) सुधरी हुई तकनीक से उत्पादन में वृद्धि करना, लोगों के जीवन-स्तर को ऊँचा उठाना, श्रमिकों के काम की दशाओं में सुधार करना तथा कल्याणकारी कार्यों में वृद्धि करना। (ii) विकासशील अर्थव्यवस्था में उत्पादकता की वृद्धि से उद्योगों के विकास को प्रोत्साहित कर रोजगार में वृद्धि करना। (iii) उत्पादकता की वृद्धि से जो लाभ हों उनको पूँजी, श्रम एवं उपभोक्ता वर्गों के बीच न्यायोचित ढंग से बाँटना। (iv) उत्पादकता आन्दोलन के अन्तर्गत बड़े, छोटे तथा हल्के, चाहे निजी क्षेत्र में हों अथवा सार्वजनिक क्षेत्र में, सभी प्रकार के उद्योगों को सम्मिलित किया जाय। (v) उत्पादकता वृद्धि के लिए उपयुक्त वातावरण पैदा करने हेतु संयुक्त विचार विमर्श, प्रबन्ध में श्रमिकों के भाग और प्रत्येक उद्योग एवं इकाई में पारस्परिक सहयोग को प्रोत्साहन दिया जाय।

(४) राष्ट्रीयकरण उत्पादकता परिषद् की स्थापना—जापान से लौटे हुए दल तथा सेमिनार की सिफारिशों पर फरवरी १९५८ में राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद् की स्थापना की गई। यह एक स्वायत्तशासी संस्था है जिसके सदस्यों की अधिकतम संख्या ६० तक सीमित है। परिषद् में ११ प्रतिनिधि हैं जो सरकारी विभागों, सेवायोजकों के संघों तथा श्रम-संघों से लिए गये हैं। इसमें उपभोक्ताओं, तकनीकी विशेषज्ञों तथा लघु उद्योगों के प्रतिनिधियों को भी सम्मिलित किया गया है। इस परिषद् के अध्यक्ष भारत सरकार के उद्योग मन्त्री हैं। परिषद् का प्रबन्ध एक प्रशासन

समिति द्वारा किया जाता है। इस समिति के सदस्यों की संख्या २० तक सीमित है। सदस्यों का निर्वाचन प्रतिवर्ष परिषद् द्वारा ही किया जाता है। परिषद् का प्रमुख कार्य भारत में उत्पादकता आन्दोलन का संचालन करना है। परिषद् की सर्वप्रथम बैठक २२ मार्च, १९५८ में हुई। इसमें इसने एक आठ-सूत्री कार्यक्रम की घोषणा की।

आठ सूत्री कार्यक्रम—परिषद् द्वारा घोषित आठ-सूत्री कार्यक्रम निम्न प्रकार है—

- (१) उत्पादकता से सम्बन्धित सूचनाओं का प्रसार करके उत्पादकता बढ़ाने की चेतना को प्रोत्साहित करना।
- (२) प्रबन्धक के सभी स्तरों पर उत्पादकता की टेक्नीक तथा प्रक्रियाओं को प्रशिक्षण देना।
- (३) जब स्थानीय परिषदें आवश्यक ममज्ञें तब विशेषज्ञों की सेवाएँ उपलब्ध करना।
- (४) कारखानों में पारस्परिक निरीक्षण प्रोत्साहन देना, जिससे सामान्य समस्याओं पर विचारों का आदान-प्रदान होने लगे।
- (५) उत्पादकता के क्षेत्र में वितरित एव गहन अनुसन्धान करना।
- (६) प्रगतिशील देशों में उत्पादकता को बढ़ाने के लिए अपनाये गये साधनों का अध्ययन करने हेतु अध्ययन-मण्डल भोजना।
- (७) विदेशों में प्रशिक्षण प्राप्त करने की व्यवस्था करना।
- (८) विदेशी तकनीशियनों एव विशेषज्ञों को आमन्त्रित करना।

आजकल हमारे देश में ४६ स्थानीय परिषदें तथा बम्बई, कलकत्ता, मद्रास, कानपुर, बगलौर तथा लुधियाना में छः क्षेत्रीय परिषदें हैं।

(५) उत्पादकता सर्वेक्षण समिति की स्थापना—मार्च १९५८ में राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद् के द्वारा उत्पादकता सर्वेक्षण समिति की स्थापना की गई। इस समिति का प्रमुख उद्देश्य भारत में उत्पादकता आन्दोलन की प्रगति के सम्बन्ध में आवश्यक लेखा-जोखा रखना है।

(६) पंचवर्षीय योजनाओं में उत्पादकता वृद्धि आन्दोलन—भारत सरकार ने यह अनुभव किया कि बिना उत्पादकता में वृद्धि हुए भारत की आर्थिक प्रगति की कामना करना व्यर्थ होगा। अतएव इस बात को ध्यान में रखते हुए तीनों पंचवर्षीय योजनाओं में भारत में उत्पादकता वृद्धि के लिए प्रयत्न किये गये। प्रथम पंचवर्षीय योजना में कृषि के क्षेत्र में उत्पादकता वृद्धि की दिशा में विभिन्न कदम उठाये गये। द्वितीय पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत औद्योगिक उत्पादन वृद्धि आन्दोलन को अधिक महत्व दिया गया। तृतीय पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत श्रमिकों की कार्य-कुशलता में वृद्धि तथा उत्पादकता बढ़ाने हेतु विभिन्न प्रशिक्षण योजनायें चालू की गईं।

(७) अन्य सहायक संस्थानों की स्थापना—राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद् तथा उत्पादकता सर्वेक्षण समिति के अतिरिक्त निम्न संस्थायें भी उत्पादकता वृद्धि आन्दोलन में अपना अमूल्य सहयोग प्रदान कर रही हैं :—(१) भारतीय सांख्यिकी संस्थान (Indian Statistical Institution) ने गुण नियन्त्रण (Quality control) के प्रशिक्षण का प्रबन्ध किया। (२) बम्बई और बगलौर में गुण-नियन्त्रण इकाइयाँ (Quality Control Units) स्थापित की गईं। (३) बहमदाबाद टैक्सटाइल इण्डस्ट्रीज रिसर्च एसोसियेशन तथा इण्डिया टैक्सटाइल रिसर्च एसोसियेशन ने गुण-नियन्त्रण कला का विस्तार किया। (४) उच्च प्रबन्ध के प्रशिक्षण हेतु बगलौर में इण्डियन एडमिनिस्ट्रेटिव स्टाफ कॉलेज की स्थापना भारत सरकार ने की। (५) अनेक स्थानों पर मैनेजमेंट एसोसियेशन स्थापित किये गये। (६) कई विश्वविद्यालयों, जैसे—बम्बई, मद्रास, कलकत्ता आदि में बिजिनेस एडमिनिस्ट्रेशन के कोर्स प्रारम्भ किये गये हैं। (७) भारत सरकार द्वारा स्थापित स्कॉल इन्स्टीट्यूट इन्स्टीट्यूट प्रशिक्षण प्रदान करती है और टेक्नीक में सुधार करने का प्रयत्न करती है। (८) नेशनल डेवलपमेंट काउन्सिल के अन्तर्गत प्लान प्रोजेक्ट कमिटी तथा प्लानिंग की इन्डस्ट्रियल मैनेजमेंट रिसर्च यूनिट तथा अन्य अनुसन्धान संस्थानों द्वारा उत्पादकता वृद्धि से सम्बन्धित तकनीकी में खानबीन के प्रयत्न किये गये हैं। (९) अन्तर्राष्ट्रीय धर्म सगठन ने भारत को विशेष शिक्षकों की सेवायें मुलभ की हैं, जिन्होंने भारत के विभिन्न केन्द्रों में सुपरवाइजरी के लिए कई कोर्स संचालित किये हैं। (१०) अमेरिका का टेक्नीकल कोऑपरेटिव मिशन (Technical Cooperative Mission) भी उत्पादकता आन्दोलन में बहुत कुछ सहयोग दे रहा है। विशेषज्ञों की सेवायें तथा पुस्तकों के रूप में महत्वपूर्ण सहयोग इस संस्थान से मिल रहा है। (११) औद्योगिक इन्जीनियरिंग के क्षेत्र में अनेक इन्जीनियरिंग संस्थाओं—जैसे इंडियन इन्स्टीट्यूट ऑफ टेक्नोलॉजी खडगपुर, इंडियन इन्स्टीट्यूट ऑफ साइंस बगलौर आदि ने प्रशिक्षण का आयोजन

क्रिया है। (१२) एशियन उत्पादकता संगठन (A. P. O.) भी इस दिशा में सहयोग प्रदान कर रहा है।

( ८ ) उत्पादकता वर्ष, १९६६—भारत में उत्पादकता आन्दोलन को और अधिक प्रभावशाली बनाने के लिए भारत सरकार ने सन् १९६६ का कलैण्डर वर्ष उत्पादकता वर्ष के रूप में मनाया। इसके अन्तर्गत विभिन्न कार्यक्रमों का आयोजन किया गया, जैसे—सेमिनार एवं गोष्ठियों का आयोजन, विसिष्ट विवेचन एवं रेडियो द्वारा विभिन्न कार्यक्रमों का आयोजन, प्रदर्शनियों का आयोजन, विश्वविद्यालयों में उत्पादकता सम्बन्धी प्रतियोगिताओं का आयोजन, वार्षिक लक्ष्य निर्धारित करना आदि।

( ९ ) एशियन उत्पादकता संगठन की सदस्यता—भारत में उत्पादकता वृद्धि के सम्बन्ध में विदेशों से और अधिक सम्पर्क बढ़ाने हेतु भारत अप्रैल १९६१ में स्थापित एशियन उत्पादकता संगठन का भी सदस्यता बन गया है।

उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि भारत में उत्पादकता वृद्धि आन्दोलन को सफल बनाने हेतु अनेक सराहनीय कदम उठाये गये हैं। इस दिशा में कुछ सफलता भी मिली है—लेकिन इस श्रृंखला में अभी एक कड़ी, जो बहुत महत्त्वपूर्ण है, मौजूद नहीं है। वह कड़ी है, हर कारखाने में आपसी परामर्श के द्वारा उत्पादन बढ़ाने के लिए अधिक से अधिक प्रयास करने को अभिलाषा। केवल नीति बनाने या ऊँचे स्तर पर फंसला करने से कार्य नहीं हो सकता। आवश्यकता है हर व्यक्ति में उत्पादन बढ़ाने की अभिलाषा होना और आपस में परामर्श द्वारा उस अभिलाषा को कार्यान्वित करना।

देश में उत्पादकता को बढ़ाने की जिम्मेदारी तीन मुख्य वर्गों पर है और वे हैं उद्योगपति, सरकार और श्रमिक। आशा है कि यदि भारतीय उत्पादकता आन्दोलन के ये तीनों स्तम्भ दृढ़ एवं शक्तिशाली बनकर अपने कर्तव्य का पालन करेंगे, तो देश का आर्थिक आधार बहुत दृढ़ हो जावेगा।



## औद्योगिक नियोजन एवं उसकी समस्याएँ (Industrial Planning and its Problems)

औद्योगिक नियोजन का अर्थ :

आधुनिक संसार के जटिल सामाजिक व आर्थिक ढाँचे में 'योजनाबद्ध अर्थव्यवस्था' ही किसी राष्ट्र के सर्वतोमुखी विकास की एकमात्र सर्व-स्वीकृत विधि है। यही कारण है कि आज संसार के सभी देशों में नियोजन पर अधिकाधिक बल दिया जा रहा है। प्रो० रॉबिन्स (Robbins) के अनुसार "योजना बनाने का अर्थ, उद्देश्य निर्धारित करके काम करना, चुनना व निर्णय करना है, और चुनना व निर्णय करना सभी आर्थिक क्रियाओं का निचोड़ है।" श्री जी० डी० एच० कोल (G D H Cole) के शब्दों में, "उत्पादन के साधनों का यथाविधि वितरण करना ही नियोजन कहलाता है।" श्री वूटन के अनुसार, किसी राजकीय सङ्गठन द्वारा जान-बूझकर एवं वैधानिक ढङ्ग से आर्थिक प्राथमिकताओं के क्रम का निर्धारण ही नियोजन है।"

औद्योगिक नियोजन से हमारा आशय किसी देश के उद्योग-धन्धों के विधिवत् विकास से है। दूसरे शब्दों में, जब किसी देश में उद्योग-धन्धों का विकास किसी निश्चित योजना के अनुसार किया जाता है, तो वह 'औद्योगिक नियोजन' कहलाता है। इससे औद्योगिक उत्पादन तथा उत्पादन-क्षमता दोनों में वृद्धि होती है और जन-साधारण का उपभोग स्तर ऊँचा उठता है। औद्योगिक नियोजन के अन्तर्गत विवेकीकरण, वैज्ञानिक प्रबन्ध, आधुनिकीकरण आदि आते हैं।

### औद्योगिक नियोजन के उद्देश्य

औद्योगिक नियोजन का उद्देश्य निम्नलिखित योजना के अनुसार द्रुतगति से औद्योगिक विकास करना होता है जिससे जन-साधारण को प्रचुर मात्रा में आधुनिक उपभोग की वस्तुएँ उपलब्ध हो सकें और उनके रहन-सहन का स्तर भी ऊँचा उठ सके। औद्योगिक नियोजन के परिणामस्वरूप देश के प्राकृतिक साधनों का विदोहन करके नये-नये उद्योग-धन्धों की स्थापना होती है, बेकारी दूर होती है, उत्पादन तथा उत्पादन क्षमता दोनों में वृद्धि होती है, सन्तुलित एवं विकेंद्रित औद्योगिक विकास होता है, घातक प्रतिस्पर्धा का अन्त होता है तथा जन-साधारण का जीवन-स्तर ऊँचा उठता है। इस प्रकार औद्योगिक नियोजन के निम्नलिखित उद्देश्य होते हैं

( १ ) देश के प्राकृतिक साधनों का विदोहन करना—औद्योगिक नियोजन का प्रमुख उद्देश्य सम्बन्धित देश के प्राकृतिक साधनों का पूर्ण एवं उचित विदोहन करना होता है।

( २ ) बेकारी दूर करना—बेकारी का अर्थ है काम करने योग्य एवं काम करने के इच्छुक नर-नारियों के लिए काम का अभाव। बेकारी मानव जाति के लिए सबसे भयङ्कर अभि-

शाप है। बेकार व्यक्ति सदैव विध्वंसात्मक बातें सोचता है। उसके अन्दर घृणा, शत्रुता और द्वेष की भावनायें जन्म लेती हैं, जिसके फलस्वरूप, उसका शरीर, मस्तिष्क और सामाजिक स्तर नष्ट-भ्रष्ट हो जाता है। बेकारी देश के सामाजिक, आर्थिक तथा सांस्कृतिक ढाँचे को छिन्न-भिन्न कर देती है। अतएव नियोजन का द्वितीय प्रमुख उद्देश्य देश में से बेकारी दूर करना होता है।

(३) सन्तुलित एवं विकेंद्रित औद्योगिक विकास करना—औद्योगिक नियोजन के अभाव में असन्तुलित एवं अविकेंद्रित औद्योगिक विकास होता है। कभी-कभी आवश्यक उद्योगों के स्थान पर आवश्यक उद्योग पनप जाते हैं। इसी प्रकार विकसित उद्योगों का और अधिक विकास हो जाता है तथा अविकसित उद्योग ज्यों के त्यों पिछड़ी हुई अवस्था में ही रह जाते हैं अतएव औद्योगिक नियोजन का तृतीय प्रमुख उद्देश्य देश में सन्तुलित एवं विकेंद्रित औद्योगिक विकास करना होता है।

(४) औद्योगीकरण की गति को तीव्र करना—औद्योगीकरण की गति मन्द रहने से न तो उद्योगों का समुचित विकास ही हो पाता है और न निश्चित अवधि में निर्धारित लक्ष्य ही प्राप्त हो पाते हैं। फलतः देश पिछड़ी हुई अवस्था में ही रहता है। इस प्रकार औद्योगिक नियोजन का चतुर्थ प्रमुख उद्देश्य औद्योगीकरण की गति को तीव्र करना होता है।

(५) घातक तथा गलाकाट प्रतिस्पर्धा का अन्त करना—कभी-कभी विभिन्न उद्योगों में आपस में घातक तथा गलाकाट प्रतिस्पर्धा शुरू हो जाती है। इससे सम्बन्धित उद्योग-धन्धों तथा राष्ट्र दोनों को क्षति पहुँचती है। अतएव औद्योगिक नियोजन का पंचम उद्देश्य घातक तथा गलाकाट प्रतिस्पर्धा का अन्त करना होता है।

(६) उत्पादन तथा उत्पादन-क्षमता दोनों में वृद्धि करना—जिस प्रकार मनुष्य के चलने-फिरने के लिए दोनों पैरों का होना आवश्यक होता है उसी प्रकार औद्योगीकरण के लिये उत्पादन तथा उत्पादन-क्षमता दोनों में वृद्धि करने की आवश्यकता होती है। अतएव औद्योगिक नियोजन का षष्ठम उद्देश्य उत्पादन तथा उत्पादन-क्षमता दोनों में वृद्धि करना होता है।

(७) पूँजीगत तथा उपभोग दोनों प्रकार की वस्तुओं के उद्योगों का विकास करना—सफल औद्योगिक नियोजन का सप्तम उद्देश्य पूँजीगत (जैसे मशीन) तथा उपभोग दोनों प्रकार की वस्तुओं के उद्योगों का समान रूप से विकास करना होता है। उदाहरण के लिए, रूस में पूँजीगत वस्तुओं के उद्योग तो उन्नति की चरम सीमा पर हैं किन्तु उपभोग की वस्तुओं के उद्योगों का समुचित विकास नहीं हो पाता है। इसी कारण वहाँ पर उपभोग की वस्तुयें अपेक्षाकृत अधिक महंगी हैं।

(८) जन-साधारण का जीवन-स्तर ऊँचा उठाना—सफल औद्योगिक नियोजन का माप-दण्ड जन-साधारण के जीवन-स्तर का ऊँचा उठना है। उदाहरण के लिए, भारत तथा एशिया के अन्य देशों में जन-साधारण का जीवन स्तर नीचा है, क्योंकि यहाँ पर औद्योगिक नियोजन का अभाव है। अतएव औद्योगिक नियोजन का अन्तिम उद्देश्य जन-साधारण के जीवन-स्तर को ऊँचा उठाना होता है।

### भारत में औद्योगिक नियोजन (Industrial Planning in India)

स्वतन्त्रता से पूर्व भारत में औद्योगिक नियोजन का एक प्रकार से अभाव था। केवल उपभोग सम्बन्धी वस्तुओं के उद्योगों के विकास का ही प्रयत्न किया गया था। मूलभूत उद्योगों का विकास पिछड़ी हुई अवस्था में था। केवल देश के कुछ प्रमुख भागों (जैसे बम्बई, कलकत्ता, मद्रास, दिल्ली, कानपुर) में औद्योगीकरण हुआ था। अतएव राष्ट्रीय सरकार ने भारत में औद्योगिक नियोजन की महत्ता को समझा तथा पंचवर्षीय योजनाओं में औद्योगिक नियोजन पर बल दिया।

प्रथम पंचवर्षीय योजना में औद्योगिक नियोजन :

मार्च, १९५० में भारत में योजना आयोग की स्थापना की गई। स्थापना के तुरन्त

पश्चात् योजना आयोग ने प्रथम योजना प्रस्तुत की। योजना आयोग ने मूल रूप से सन् १९४८ की औद्योगिक नीति का ही समर्थन किया तथा मिश्रित अर्थव्यवस्था (Mixed Economy) के सिद्धान्त को कार्यान्वित करने का प्रयास किया। आयोग ने सार्वजनिक तथा निजी दोनों क्षेत्रों के विकास पर जोर दिया। प्रथम योजना में औद्योगिक विकास के लिए निम्न औद्योगिक प्राथमिकताएँ निश्चित की गयी — (१) विद्यमान उत्पादन-क्षमता का अधिकाधिक उपयोग करना। (२) लोहा व इस्पात, सीमेन्ट, खाद, भारी रसायन, मशीन तथा अन्य आधारभूत उद्योगों की उत्पादन क्षमता में वृद्धि करना। (३) जिन औद्योगिक इकाइयों पर पूँजीगत व्यय हो चुका है, उनको पूरा करना। (४) ऐसी नवीन औद्योगिक इकाइयों की स्थापना करना जिनके द्वारा औद्योगिक विकास में सहायता मिलेगी तथा औद्योगिक असन्तुलन दूर होगा।

### प्रथम योजना में औद्योगिक विकास

प्रथम योजना काल में उद्योगों के विकास पर कुल मिलाकर २९३ करोड़ रुपये का व्यय हुआ। इस राशि में से निजी तथा सार्वजनिक क्षेत्र में क्रमशः ६० करोड़ रुपये तथा २३३ करोड़ रुपये व्यय हुए। योजना काल में कुल औद्योगिक उत्पादन में ३८ प्रतिशत की वृद्धि हुई। पूँजीगत सामान (Capital goods) में ७० प्रतिशत तथा मध्यवर्गीय सामान (Intermediate goods), औद्योगिक कच्चा माल तथा उपभोग सम्बन्धी सामान में से प्रत्येक उत्पादन में ३४ प्रतिशत की वृद्धि हुई। सन् १९५०-५१ से सन् १९५५-५६ तक की अवधि में औद्योगिक उत्पादन में वृद्धि का अनुमान निम्न तालिका से लगाया जा सकता है

### प्रमुख उद्योगों में औद्योगिक प्रगति की झलक

क्रम-संख्या	उद्योग का नाम	इकाई	उत्पादन सन् १९५०-५१ में	उत्पादन सन् १९५५-५६ में	प्रतिशत वृद्धि
१	औद्योगिक उत्पादन का निर्देशांक	—	१००	१३९	३९
२	एल्युमिनियम	हजार टन में	३ ६८	७ ३३	९९ ४
३	वनस्पति	लाख टन में	१ ५३	२ ७६	८० ४
४	तैयार इस्पात (Finished steel)	लाख टन में	९ ७६	१२ ७४	३० ५
५	पिग आयरन	" " "	१५ ७२	१८ ३९	१७ ०
६	चीनी	" " "	१० ६४	१७	५९ ९
७	सीमेन्ट	" " "	२६ ८९	४५ ९२	७० ८
८	मूती कपडा	मिलियन गज में	३७१६	५१०२	३७ ३
९	जूट का सामान	लाख टन में	८ २४	१० ५४	२७ ९
१०	पेट्रोलियम	दस लाख टन में		३ ६	
११	मशीन औजार	मूल्य करोड़ रुपये में	० ३४	० ७८	२३०

यद्यपि लोहा इस्पात तथा भारी विजली के सामान सम्बन्धी लक्ष्य प्राप्त नहीं हो सके, किन्तु फिर भी कहा जा सकता है कि प्रथम योजना काल में औद्योगिक प्रगति सन्तोषजनक रही है। इसी योजना में राष्ट्रीय आय में १७ ५ प्रतिशत की वृद्धि हुई।

### द्वितीय योजना में औद्योगिक नियोजन

द्वितीय योजना मूढभूत रूप में औद्योगिक नियोजन की योजना थी। इन योजना में आधार भूत तथा बड़े पैमाने के उद्योगों को प्राथमिकता दी गई, जिन्हें देश का औद्योगीकरण तीव्र गति से किया जा सके। इस योजना में सन् १९५६ की घोषित औद्योगिक नीति का अनुकरण किया गया। प्रथम योजना की भाँति इस योजना का कार्यकाल भी केवल ५ वर्ष था। इस प्रकार इस

योजना की अवधि १ अप्रैल, १९५७ से लेकर मार्च, १९६१ तक की थी। इस योजना में औद्योगिक विकास के लिए निम्नलिखित औद्योगिक प्राथमिकताएँ निर्धारित की गईं :

(१) लोहा तथा इस्पात, भारी रसायन तथा खाद का उत्पादन बढ़ाना तथा भारी इन्जीनियरिंग तथा मशीन उद्योगों का विकास करना। (२) उत्पादक वस्तुओं तथा विकास के लिए आधार वस्तुओं—सीमेण्ट, एल्यूमिनियम, दवायें, रंगार्थ तथा खाद आदि का उत्पादन-क्षमता में वृद्धि करना। (३) महत्वपूर्ण राष्ट्रीय उद्योगों जैसे सूती वस्त्र, चीनी तथा जूट का आधुनिकीकरण तथा पुनर्गठन करना। (४) जिन उद्योगों की उत्पादन-क्षमता तथा वास्तविक उत्पादन में अन्तर हो, उनकी उत्पादन-क्षमता का पूरा-पूरा उपयोग करना। (५) सामान्य उत्पादन कार्यक्रमों को ध्यान में रखते हुए उपभोक्ता पदार्थों के उद्योगों की उत्पादन-क्षमता का विकास करना।

**द्वितीय योजना में औद्योगिक विकास :**

द्वितीय योजनाकाल में उद्योगों के विकास पर कुल मिलाकर १६२० करोड़ रुपये व्यय किये गये, जबकि लक्ष्य केवल १२४४ करोड़ रुपये व्यय करने का था। इस प्रकार निर्धारित लक्ष्य से लगभग ३० प्रतिशत अधिक व्यय हुआ। निजी क्षेत्र में ८५० करोड़ रुपये व्यय हुए जबकि अनुमानित लक्ष्य केवल ६८५ करोड़ रुपये व्यय करने का था। इसी प्रकार सार्वजनिक क्षेत्र में ७७० करोड़ रुपये व्यय हुए जबकि लक्ष्य केवल ५५९ करोड़ रुपये व्यय करने का था। सामान्य सूचकांक १३९ से बढ़कर १९४ तक पहुँच गया। इस योजनाकाल में कुछ प्रमुख उद्योगों का उत्पादन निम्न प्रकार था :

### प्रमुख उद्योगों में औद्योगिक प्रगति की झलक

क्रम-संख्या	उद्योगों का नाम	इकाई	सन् १९५५-५६ में उत्पादन	सन् १९६०-६१ में उत्पादन
१.	तैयार स्टील	दस लाख टन में	१३	२२
२.	सीमेण्ट	" " " "	४६	८५
३.	चीनी	" " " "	१८६	३०
४.	सूती वस्त्र	दस लाख गज में	५,१०२	५,१२७
५.	एल्यूमिनियम	हजार टन में	७३	१८५
६.	साइकिल	लाख की संख्या में	५१३	१०५
७.	नाइट्रोजन खाद	हजार टन में	७९	११०
८.	फास्फोरिक खाद	" " " "	१२	५५
९.	Steel Ingots	दस लाख टन में	१७	३५

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट हो जाता है कि द्वितीय योजना काल में औद्योगिक प्रगति विशेष उल्लेखनीय रही है। इसमें कई नवीन उद्योगों की स्थापना की गई। सार्वजनिक क्षेत्र के तीनो इस्पात के कारखानों (अर्थात् रुर्केला, भिनाई तथा दुर्गापुर) में उत्पादन प्रारम्भ हो गया। इतना होतें हुए भी कई उद्योगों (जैसे इस्पात, लोहा, फर्टिलाइजर्स, एल्यूमिनियम, छपाई का कागज, औद्योगिक मशीनें, सीमेण्ट, कच्ची फिल्म, सोडा ऐश, रंगार्थ के समान) में निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति नहीं हो सकी।

**तृतीय योजना में औद्योगिक नियोजन :**

तृतीय योजना में औद्योगिक कार्यक्रम निश्चित करते समय इस बात का ध्यान रखा गया कि आगामी १५ वर्षों में औद्योगिक विकास के लिए नींव मजबूत हो सके तथा राष्ट्रीय आय तथा रोजगार के लक्ष्य पूरे हो सकें। इस उद्देश्य की पूर्ति हेतु तृतीय योजना में मूल उद्योगों विशेषतः मशीन निर्माण उद्योग के विकास पर जोर दिया गया। इसके अतिरिक्त इस योजनाकाल में ऐसे उद्योगों के विकास पर भी जोर दिया गया जो विदेशी व्यापार की दृष्टि से लाभदायक हों, जैसे चीनी उद्योग, कपड़ा उद्योग, इस्पात उद्योग आदि। तृतीय योजना में सन् १९५६ की

औद्योगिक नीति का पूर्णरूप में अनुकरण किया गया। अन्य योजनाओं की भांति इसकी अवधि भी ५ वर्ष की थी तथा इसका प्रारम्भ सन् १९६१-६२ से हुआ। इस योजना का कुल आकार १०,४०० करोड़ रु० था जोकि प्रथम दो योजनाओं से भी अधिक था।

**औद्योगिक प्राथमिकतायें—**औद्योगिक विकास के विभिन्न कार्यक्रमों को ध्यान में रखते हुए निम्नलिखित प्राथमिकतायें निर्धारित की गईं

(१) इस्पात, बिजली, तेल ईंधन आदि प्राथमिक उद्योगों को बढ़ाना और मशीन बनाने के कारखानों को स्थापित करना ताकि १० वर्ष के अन्दर देश के औद्योगिक विकास के लिए आवश्यक मशीनें अपने देश में ही बनाई जा सकें। (२) उन उद्योगों के उत्पादन में वृद्धि करना जोकि उपभोक्ताओं के लिए आवश्यक हैं जैसे कपड़ा, चीनी, वनस्पति तेल तथा गृह निर्माण सम्बन्धी वस्तुएँ। (३) देश की जन तथा श्रम शक्ति का पूरा उपभोग करना तथा रोजगार के साधनों में वृद्धि करना। (४) प्रमुख उत्पादक पदार्थों का उत्पादन बढ़ाना—जैसे एल्युमिनियम, खनिज तेल, अकार्बनिक रसायन, पेट्रोलियम की वस्तुएँ आदि। (५) कच्चे माल की उपज को इतना बढ़ाना कि उससे हमारे उद्योगों की जरूरत भी पूरी हो तथा निर्यात भी हो।

### प्रगति

यह अनुमान लगाया गया है कि १९६५-६६ तक सामान्य सूचनाक ३३० तक पहुँच गया है। सन् १९६०-६१ के मुकाबले में इसमें लगभग ७० प्रतिशत की वृद्धि हुई है। भारत पर चीन का आक्रमण होने के कारण फौज का सामान तैयार करने वाले उद्योगों के विकास पर अपेक्षाकृत अधिक बल दिया गया है। इसके अतिरिक्त सामान्य औद्योगिक विकास की गति भी मन्द रही है। कई क्षेत्रों में हम निर्धारित लक्ष्य प्राप्त करने में असफल रहे हैं। तृतीय योजना में औद्योगिक विकास का अवलोकन निम्न तालिका की सहायता से आसानी से किया जा सकता है :

क्रम- संख्या	उद्योग का नाम	इकाई	१९६५-६६ योजना का लक्ष्य	१९६५-६६ योजना के अन्त में उत्पादन (अनुमानित)
१.	स्टील इनगाट (Steel Ingots)	मिलियन टन	९२	७९
२.	इस्पात	"	६८	५८
३.	एल्युमिनियम	हजार टन	८१०	६८०
४.	सीमेन्ट	मिलियन टन	१३०	१२०
५.	चीनी	" "	३५	३२
६.	जूट उद्योग	हजार टन	१३०००	१३०००
७.	मूती वस्त्र उद्योग (अ) कपड़ा (ब) धागा (yarn)	मिलियन गज मिलियन पीड	५८००० २२५००	५५५०० २१७५०
८.	मशीन टूल्स	करोड़ रु०	३००	*
९.	फैरो मैंगनीज	हजार टन	२०००	२०००
१०.	सल्फ्यूरिक एसिड	" "	१५२४	१२०००
११.	कोयला	मिलियन टन	१००००	७०००

\* आँकड़े उपलब्ध नहीं हैं।

तृतीय योजना में औद्योगिक विकास की वृद्धि दर :

तृतीय योजना के अन्तर्गत औद्योगिक उत्पादन में औसत वार्षिक वृद्धि दर का लक्ष्य ११.१ प्रतिशत निर्धारित किया गया था। किन्तु निम्नलिखित उपलब्ध आँकड़ों से यह स्पष्ट हो जाता है कि हम योजना के अन्त तक इस निर्धारित लक्ष्य को प्राप्त करने में असमर्थ रहे हैं :

वित्तीय वर्ष

पिछले वर्ष के मुकाबले में प्रतिशत वार्षिक वृद्धि

१९६१-६२	६.५ प्रतिशत
१९६२-६३	८.० "
१९६३-६४	९.४ "
१९६४-६५	५.६ "
१९६५-६६	५.४ "

चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में औद्योगिक निोजन (१९६६-७४)

तृतीय पंचवर्षीय योजना की कमियों को पूरा करने तथा दस वर्षों में देश को आत्मनिर्भर की स्थिति में लाने हेतु चतुर्थ पंचवर्षीय योजना का निर्माण किया गया है। इस योजना के के प्रमुख उद्देश्य इस प्रकार हैं :

(१) यथासम्भव शीघ्रतम् आत्मनिर्भरता करना। इस हेतु कृषि तथा निर्यात बढ़ाने तथा आयात कम करने वाली औद्योगिक योजनाओं को प्राथमिकता देना। (२) कृषि उत्पादन में वृद्धि करना। (३) मूल्य-स्तर को स्थिर रखने के लिए मुद्रा प्रसार के सभी कारणों को रोकना। हीनार्य अर्थ प्रवन्धन न्यूनतम करना। (४) बस्त्र, चीनी, दवाइयाँ, मिट्टी का तेल, कागज जैसी वस्तुओं के उत्पादन में वृद्धि करना ताकि जनसाधारण को ये आसानी से उपलब्ध हो सकें। (५) उर्वरक, कृषि-यन्त्रों, डीजल इंजन, ट्रैक्टर आदि का उत्पादन बढ़ाने वाली योजनाओं को प्राथमिकता देना। (६) परिवार नियोजन द्वारा जनसंख्या वृद्धि को रोकना। (७) सामाजिक सेवाओं का विकास करना। (८) धातु, मशीनरी, रसायन, खनिज, शक्ति तथा यातायात उद्योगों की मौजूदा योजनाओं को पूरा करना। (९) बेकारी दूर करना (१०) आर्थिक असमानता दूर करना।

चतुर्थ योजना में उद्योगों व खानों के विकास पर प्रस्तावित व्यय

चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में सगठित उद्योगों व खनिज पर ५,२०० करोड़ ६० व्यय करने का प्रस्ताव है जिसमें से २,८०० करोड़ सार्वजनिक क्षेत्र में तथा २,४०० करोड़ ६० निजी क्षेत्र में व्यय होने का अनुमान है। सार्वजनिक क्षेत्र में जो उद्योग व खान पर राशि व्यय की जायगी वह कुल व्यय का २१.५% भाग है। इस प्रकार चतुर्थ योजना में औद्योगिक विकास पर समुचित जोर दिया गया है।

चतुर्थ योजना में औद्योगिक उत्पादन के कुछ प्रमुख लक्ष्य

चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में औद्योगिक उत्पादन के कुछ प्रमुख भौतिक लक्ष्य अग्र प्रकार से निर्धारित किये गये हैं

मद का नाम इकाई	इकाई	तृतीय योजना के अन्त में उत्पादन १९६५-६६	१९६८-६९ में उत्पादन	चतुर्थ योजना (१९६९-७४) में उत्पादन लक्ष्य
१ तैयार इस्पात	मिलि० मीट्रिक टन	४५	४६	८१
२. इस्पात पिण्ड (Steel Ingots)	" "	६५	६५	१०८
३ अल्युमिनियम	हजार "	६७०	१२००	२२००
४ कार्बोस्टिक सोडा	" "	२१८०	३१४०	५०००
५. सोडा राख	" "	३३१०	३९००	५५००
६ कोयला	मिलि० ,	६७७३	६९५	९३४
७ कच्चा सोहा	" ,	२४४६	२६०	५३४
८. पेट्रोलियम	" "	९७५	१६१३	२६०
९ माइकिले	हजारों की संख्या में	१९७४०	१९०००	३२०००
१० कपडा सीने की मशीनें	" "	४३००	४०००	६०००
११ बिजली के पखे	" ,	१३६	१५	३०
१२ मोटर साइकिल, स्कूटर आदि	" ,	४०७	७२०	२१००
१३ सीमेण्ट	मिलि० मीट्रिक टन	१०८	१२५	१८०
१४ कागज तथा पेपर बोर्ड	हजार "	५६००	६४००	९६००
१५. जूट का सामान	" "	१३०२०	१३९००	१५०००
१६ चीनी	मिलि० "	३५	२९	४७

### औद्योगिक नियोजन को समस्यायें (Problems of Industrial Planning)

भारत में औद्योगिक विकास की तीन योजनाओं के पूरा हो जाने के उपरान्त भी भारत में औद्योगिक प्रगति की गति विशेष सन्तोषजनक नहीं कही जा सकती है। आज भी भारत एक अर्द्ध-विकसित देश कहलाता है। पश्चिमी देशों (जैसे जर्मनी, ब्रिटेन, फ्रांस, अमेरिका) के मुकाबले में हम बहुत पिछड़े हुए हैं। आखिर ऐसा क्यों? यदि हम इस प्रश्न का सम्भारतापूर्वक अध्ययन करें तो पता लगेगा कि आज भी हमारे सामने ऐसी कई औद्योगिक नियोजन की समस्यायें हैं जिनका समाधान हम इन तीनों योजनाओं के पूरा होने पर भी नहीं कर पाये हैं। इसी कारण हमारी वर्तमान औद्योगिक प्रगति की गति धीमी है। औद्योगिक नियोजन की मुख्य-मुख्य समस्यायें निम्नलिखित हैं

( १ ) तान्त्रिक प्रशिक्षण का अभाव—आज के औद्योगिक युग में तान्त्रिक प्रशिक्षण का होना एक अनिवार्यता है। जिस देश में जितना अधिक उच्च कोटि का तान्त्रिक प्रशिक्षण होगा वह देश उतनी ही तीव्र गति से औद्योगिक प्रगति करेगा। अभावग्रस्त हमारे देश में तान्त्रिक प्रशिक्षण का भारी अभाव है। हमारे उद्योगों के विकास के लिए पर्याप्त संख्या में तान्त्रिक विशेषज्ञ नहीं मिल पाते हैं। विदेशों से ऐसे व्यक्तियों को बुलाना काफी महंगा पड़ता है। इस कमी को दूर करने के लिए कानपुर, मद्रास, देहली, खडगपुर आदि में औद्योगिक प्रशिक्षण केन्द्र स्थापित किये गये हैं। किन्तु आवश्यकता को देखते हुए इनकी संख्या बहुत कम है। अतएव देश में अधिकधिक तान्त्रिक प्रशिक्षण केन्द्र स्थापित होने चाहिए।

( २ ) बचत तथा पूँजी का अभाव—भारत में प्रति व्यक्ति आय कम होने के कारण बचत कम होती है। अतएव पूँजी का संग्रह नहीं हो पाता। इसलिए भारत में औद्योगिक विकास के लिए सदैव से पूँजी का भारी अभाव रहा है। यह पंचवर्षीय योजनाओं की असफलता का मुख्य कारण है। देश में पर्याप्त पूँजी उपलब्ध न होने के कारण हमें बाध्य होकर विदेशी पूँजी पर निर्भर रहना पड़ता है। परिणामस्वरूप भारत की ऋण-प्रस्तुता निरन्तर बढ़ती चली जा रही है। आखिर कब तक हम विदेशों से ऋण आदि लेते रहेंगे? अतएव भारत में पूँजी निर्माण कार्यक्रम को आवश्यक प्रोत्साहन मिलना चाहिए।

( ३ ) बड़े उद्योग का कृषि पर आधारित होना—भारत का अधिकांश औद्योगिक उत्पादन विशेष रूप से सूती-वस्त्र, चीनी, जूट व खाद्य पदार्थों का उत्पादन कृषि पर आधारित है। कृषि क्षेत्र में निरन्तर प्राकृतिक प्रकोप होते रहने के कारण इन कारखानों को नियमित रूप से कच्चा माल नहीं मिल पाता। इसलिए मूल्यों में अत्यधिक उतार-चढ़ाव होते रहते हैं। औद्योगिक प्रगति की दर पर इसका बड़ा ही भीषण प्रभाव पड़ता है। पंचवर्षीय योजनाओं में 'अधिक कच्चा माल उपजाओ' आन्दोलन के आरम्भ किये जाने के कारण स्थिति में अवश्य कुछ सुधार हुआ है, किन्तु फिर भी हमारे उद्योग आत्म-निर्भरता की दृष्टि से अभी बहुत पीछे हैं। अतएव चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में ऐसे आन्दोलन को आवश्यक प्रोत्साहन मिलना चाहिए।

( ४ ) पूँजीगत सामान को कमी—नये कारखाने स्थापित करने तथा पुराने कारखानों में आधुनिकीकरण को विभिन्न योजनायें लागू करने के लिए नई व आधुनिक ढंग की मशीनों की आवश्यकता पड़ती है। हमारे देश में ऐसी मशीनों का भारी अभाव है। इसके लिए हमें विदेशों पर निर्भर रहना पड़ता है। विदेशी विनिमय का अभाव होने के कारण प्रचुर मात्रा में मशीनों का आयात नहीं किया जा सकता। अतएव आवश्यकता इस बात की है कि विदेशी सहयोग से भारत में ही नई व आधुनिक किस्म की मशीनों का निर्माण किया जाय। इसके लिए हमारे यहाँ कच्चा माल प्रचुर मात्रा में उपलब्ध है।

( ५ ) भारी करारोपण—आज हमारा औद्योगिक जगत भारी करारोपण के भार से पीड़ित है। यह कर-भार दिनों दिन बढ़ता ही चला जा रहा है। इस कारण उद्योगपति किसी नये उद्योग को स्थापित करने में डरने लगे हैं। परिणामस्वरूप औद्योगिक प्रगति की गति भी मन्द पड़ गई है। अतएव यह आवश्यक है कि कर-भार को कम करके उचित औद्योगिक सुविधायें दी जायें। करारोपण की नीति ऐसी हो कि जिससे लाभ अधिकाधिक उत्पादन करने के लिए प्रोत्साहित हो।

( ६ ) राष्ट्रीयकरण का भय—उद्योगों के राष्ट्रीयकरण के बारे में हमारी सरकार की नीति पूर्णतया स्पष्ट नहीं है। कोई नहीं कह सकता कि कब और किस समय कौन से उद्योग का राष्ट्रीयकरण हो जाय। इसी कारण आज प्रत्येक क्षेत्र में राष्ट्रीयकरण का ही बोलबाला है। फलतः हमारे उद्योगपतियों के दिल में राष्ट्रीयकरण का भय समा गया है। वे पुराने उद्योगों का विकास करने अथवा नवीन उद्योगों की स्थापना में हिचकिचाते हैं। अतएव यह आवश्यक है कि हमारे उद्योगपतियों को उचित आश्वासन देकर उन्हें राष्ट्रीयकरण के भय से मुक्त किया जाय।

( ७ ) विश्वसनीय समंको का प्रभाव—औद्योगिक नियोजन की सफलता के लिए आवश्यक है कि औद्योगिक उत्पादन के सम्बन्ध में विश्वसनीय समंक उपलब्ध हों। अभाव्यवश भारत में विश्वसनीय समंको का अभाव है। अधिकांश समंक या तो गलत होते हैं अथवा बहुत पुराने होते हैं। इसके अतिरिक्त कभी-कभी सरकारी व गैर-सरकारी दोनों प्रकार के समंको में भारी अन्तर रहता है। अतएव उद्योगपतियों के लिए यह समस्या हो जाती है कि वह कौन से समंको पर विश्वास करके अपने उत्पादन की मात्रा, साधनों के वितरण आदि की व्यवस्था करे। इसलिए यह आवश्यक है कि हमारे देश में औद्योगिक उत्पादन के सम्बन्ध में विश्वसनीय समंक प्रचुर मात्रा में उपलब्ध हों।

( ८ ) जनसंख्या में वेगपूर्ण वृद्धि—आज हमारे देश में दरिद्रता, गरीबी, भुखमरी, बेकारी जैसे भीषण दानवों का बोलबाला है। भारत में असीमित मात्रा में प्राकृतिक साधन उपलब्ध



हैं परन्तु फिर भी यह शोचनीय दशा क्यों ? यदि हम थोड़ा-सा भी मनन करें तो ज्ञात होगा कि इन सभी समस्याओं का मूल कारण है भारत में जनाधिक्य की समस्या होना। इसी समस्या ने औद्योगिक नियोजन की सभी योजनाओं को एक प्रकार से चकनाचूर कर दिया है। जनसंख्या में वृद्धि की गति औद्योगिक उत्पादन की कमी से भी तीव्र है। अतएव औद्योगिक उत्पादन में वृद्धि होते हुए भी लोगों को उसका अनुभव मुश्किल से ही हो पाता है। हमारी सरकार हर सम्भव तरीकों से जनसंख्या में ही इस बेगपूर्ण वृद्धि को कम करने का प्रयत्न कर रही है।

( ६ ) सन्तुलित विकास का अभाव—क्षेत्रीय एवं भौगोलिक दृष्टि से भारत के उद्योगों का सन्तुलित विकास नहीं हो सका है। उदाहरण के लिए कानपुर, मद्रास, दिल्ली, दम्बई, कलकत्ता, जमशेदपुर, आगरा और स्वतन्त्रता के पश्चात् भिलाई, रुर्केला, दुर्गापुर, ग्वालियर, कोटा, जलन्धर, सिदरी और अनेक दूसरे नगरों का विकास हुआ है। लेकिन अन्य क्षेत्र आज भी पिछड़े हुए हैं। अतएव यह आवश्यक है कि अन्य क्षेत्रों में भी उद्योगों की स्थापना की जाय।

( १० ) कुशल श्रमिकों का अभाव—यह दुःख का विषय है कि आज भी हमारे देश में कुशल श्रमिकों का अभाव है। हम अपनी औद्योगिक क्षमता का समुचित उपयोग नहीं कर पा रहे हैं। कुशल श्रमिकों के अभाव के कारण औद्योगिक प्रगति की सभी योजनाएँ खटाई में पड़ जाती हैं। मेलनबॉम (Mallenbaum) इस कमी का मुख्य कारण लोगों की गरीबी, धार्मिक एवं सांस्कृतिक बन्धन एवं सदियों से चली आ रही सकुचित विचारधारा को मानते हैं। अतएव यह आवश्यक है कि श्रमिकों की कुशलता में वृद्धि की और अधिकाधिक ध्यान दिया जाय। इसलिए श्रमिकों के काम करने व रहने की दशाओं में आवश्यक सुधार होने चाहिए तथा उनके प्रशिक्षण की आवश्यक व्यवस्था होनी चाहिए।

( ११ ) उच्च कोटि के प्रबन्धकों का अभाव—सफल औद्योगिक नियोजन के लिए यह भी आवश्यक है कि भारत में प्रचुर मात्रा में उच्च कोटि के प्रबन्धक उपलब्ध हों। बड़ी औद्योगिक इकाई की दशा में तो इनकी और भी अधिक आवश्यकता है। भारत में ऐसे प्रबन्धकों का सर्वत्र ही अभाव-सा रहा है। कुछ चुने हुए प्रबन्धक अभिकर्त्ताओं ने अधिकांश औद्योगिक इकाइयों पर अपना प्रभुत्व जमाकर मनमाने ढंग में उनका शोषण करना प्रारम्भ कर दिया। अतएव भारत सरकार को बाध्य होकर इन पर कड़े प्रतिबन्ध लगाने पड़े। ऐसी स्थिति में यह आवश्यक है कि हमारे यहाँ ऐसे केन्द्रों की स्थापना की जाय जहाँ पर कि प्रबन्धकों के प्रशिक्षण की व्यवस्था हो। इस सम्बन्ध में अभी हाल में ही हमारे यहाँ कुछ ऐसे प्रशिक्षण केन्द्र स्थापित हुए हैं।

( १२ ) कुटीर तथा छोटे और बड़े उद्योगों के बीच का आपसी संघर्ष—कुटीर तथा छोटे और बड़े-बड़े उद्योगों के बीच का आपसी संघर्ष अभी तक बना हुआ है। यह संघर्ष वर्षों से चला आ रहा है तथा इसका अभी तक कोई समुचित हल नहीं हो पाया है। दोनों क्षेत्र एक-दूसरे को नीचा दिखाने का प्रयत्न करते हैं। इससे औद्योगिक विकास में बाधा पड़ती है। हमारी राय में भारत की वर्तमान परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए, दोनों को ही भारत के औद्योगिक विकास में इतना अमूल्य सहयोग प्रदान करना चाहिए। अतएव दोनों को आपसी संघर्ष का त्याग करके सहयोग से कार्य करना चाहिए। इस समय हमारे देश में कुटीर, छोटे तथा बड़े सभी प्रकार के उद्योगों के विकास की आवश्यकता है। यदि इनके लिए अलग-अलग वस्तुओं के उत्पादन का क्षेत्र निर्धारित कर दिया जाय तो यह संघर्ष काफी कम हो सकता है।

( १३ ) विदेशी सरकार की उपेक्षापूर्ण नीति—वर्षों तक भारत में अँग्रेजों का शासन रहा है। वे सर्वत्र यही चाहते थे कि भारत सर्वत्र एक कच्चे माल का निर्यात करने वाला देश ही बना रहे ताकि इंग्लैण्ड के कारखानों को पर्याप्त मात्रा में कच्चा माल उपलब्ध होता रहे तथा उनके निर्मित माल की खपत भारत में होती रहे। इसी नीति का उन्होंने वर्षों तक अनुकरण भी किया। परिणामस्वरूप भारत में औद्योगिक विकास की गति निरन्तर मन्दी हो रही। किन्तु स्वतन्त्रता के बाद से हमारे देश में विभिन्न किस्म के उद्योग-धन्धों की स्थापना की गई है। आशा है कि निष्कट भविष्य में और भी बड़े-बड़े उद्योग-धन्धों की स्थापना की जायगी।

(१४) सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्र में समन्वय का अभाव—सफल नियोजन के लिए यह भी आवश्यक है कि सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्र दोनों के बीच सहयोग हो। किन्तु भारत में सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्र में उचित समन्वय का अभाव है। दोनों एक दूसरे पर दोषारोपण करते रहते हैं। इससे औद्योगिक प्रगति में बाधा पड़ती है। सरकार को दोनों के बीच उचित सहयोग की स्थापना करने का प्रयत्न करना चाहिए।

उपरोक्त औद्योगिक नियोजन की समस्याओं का समाधान हो जाने के उपरान्त भारत में औद्योगिक प्रगति का भविष्य निश्चयात्मक रूप में उज्ज्वल होगा।

---

## भारत की प्रशुल्क नीति (India's Fiscal Policy)

**प्रारम्भिक—प्रशुल्क नीति से आशय एव इसका औद्योगिक प्रगति पर प्रभाव**

प्रशुल्क नीति से आशय किसी देश के निर्यात व आयात पर लगाये जाने वाले करों के सम्बन्ध में बरती जाने वाली नीति से है। इसमें प्रायः आयात करों की प्रधानता होती है यद्यपि समय-समय पर निर्यात कर भी लगाये जाते हैं।

औद्योगिक विकास में न केवल राज्य की औद्योगिक नीति का प्रभाव होता है अपितु राज्य की प्रशुल्क नीति का भी गहरा प्रभाव औद्योगिक प्रगति पर हुआ करता है। यदि देश की सरकार उद्योगों की बाह्य प्रतियोगिता से रक्षा करने में समर्थ नहीं है अथवा उद्योगों को बाह्य प्रति योगिता से रक्षा नहीं करना चाहती तो यह भी सम्भव है कि देश के वाजार विदेशी वस्तुओं से पाट दिए जाएँ और देश के उद्योगों की प्रगति पूणत अवरुद्ध हो जाय।

यदि सरकार मुक्त व्यापार नीति अथवा निर्वाध नीति की समर्थक है तो देश के उद्योगों के संरक्षण हेतु प्रशुल्क नीति की कोई आवश्यकता नहीं होती। दुर्भाग्य से भारत में ब्रिटिश सरकार ने १९वीं शताब्दी में इसी प्रकार की नीति अपनाई और इसके फलस्वरूप देश के उद्योगों को जो १९वीं शताब्दी के अन्त तक शसवावस्था में ही थे, विदेशी उद्योगपतियों से खुले सघष के लिए छोड़ दिया गया। यहाँ तक कि अनेक भारतीय विद्वानों ने भी उन्नीसवीं शताब्दी तथा बीसवीं शताब्दी में भी काफी समय तक राज्य की मुक्त व्यापार नीति का अनुमोदन किया यद्यपि उन्होंने स्वयं यह स्वीकार किया कि इस प्रकार की नीति भारतीय उद्योगों के विकास में बाधक होगी। श्री गोपालकृष्ण गोखले का ६ मार्च १९११ को इम्पीरियल लेजिस्लेटिव काउन्सिल के समक्ष दिया गया भाषण इसका प्रत्यक्ष का है।<sup>1</sup>

### भारत सरकार की संरक्षण नीति

यद्यपि ब्रिटिश सरकार ने मुक्त व्यापार नीति के आधार पर भारतीय उद्योगों को कोई सहायता प्रदान नहीं की तथापि १९ वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में जैसे-जैसे सरकार को अधिक राजस्व की आवश्यकता हुई विदेशी वस्तुओं के आयात पर कर लगाये गए। मूत सूती वस्त्र लौह वस्तुएँ शक्कर तम्बाकू आदि वस्तुओं पर १८५९ के पश्चात् ३३ प्रतिशत से लेकर १० प्रतिशत तक आयात कर लगाये गए लेकिन बाद में १८७१ के प्रशुल्क अधिनियम के अन्तगत इन आयात करों

को वैधानिक रूप दे दिया गया। यद्यपि ये आयात कर सेना की बढ़ती हुई आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु लगाए गए थे, तथापि इनका आत्म व्यापारियों व उद्योगपतियों ने यह कहकर विरोध किया कि ये वस्तुतः संरक्षणार्थक कर रहे थे।<sup>1</sup> १८७५ में लाई नॉर्थवूक ने जो भारत के वायसराय थे, नील, चावल व लाख के अतिरिक्त सभी वस्तुओं पर से निर्यात-कर हटा दिये और अनेक वस्तुओं पर आयात कर बढ़ाए ताकि भारतीय उद्योग विकास कर सकें। इस आशय की पूर्ति हेतु १८७५ में नवीन प्रशुल्क अधिनियम पारित किया गया। मॉन्चेस्टर व अन्य क्षेत्रों के वस्त्र-निर्माताओं के विरोध के उपरांत भी ये आयात कर चलते रहे।<sup>2</sup> लेकिन १८८२ में सर एब्लिन बार्निंग ने समस्त आयात करों को समाप्त करके पूर्ण रूप से राज्य निर्वाह नीति की घोषणा कर दी।

१८९४ में पुनः आर्थिक संकट होने के कारण सूती वस्त्र व अन्य वस्तुओं के आयात पर, ५ प्रतिशत इस्पात के आयात पर १ प्रतिशत, व पेट्रोल पर १ पैसा प्रति गैलन के हिसाब से कर लगाए। रेलों का सामान, औद्योगिक व कृषि यन्त्र, कोयला, कच्चा माल, अनाज व पुस्तकों पर आयात कर नहीं थे। लेकिन इन आयात करों का लाभ भारतीय उद्योग नहीं उठा सके क्योंकि सूती वस्त्र के उत्पादन पर भारत में ५ प्रतिशत उत्पादन कर लगा दिया गया था।<sup>3</sup> फल-स्वरूप भारतीय वस्त्र उद्योग, जो १९वीं शताब्दी का एकमात्र वृहत् स्तरीय उद्योग था, विकास नहीं कर सका।

बीसवीं शताब्दी में भी काफी समय तक राज्य की उद्योगों के प्रति उदासीनतापूर्ण नीति रही। यद्यपि १९११ में एक प्रस्ताव द्वारा शक्कर के आयात पर कर बढ़ाने का प्रयास इस उद्देश्य से किया गया कि इससे भारतीय शक्कर मिलों को प्रगति करने का अवसर मिलेगा, परन्तु मुक्त व्यापार के समर्थकों ने इस प्रस्ताव को अधिनियम में पारित नहीं होने दिया।<sup>4</sup>

फिर भी प्रथम महायुद्ध काल में भारतीय उद्योगों ने आशातीत विकास किया। युद्ध के पश्चात् भारत को १९१९ में राजकोपीय स्वतन्त्रता प्राप्त हुई। इसके अतिरिक्त स्वदेशी आन्दोलन तथा जर्मनी, जापान व अमरीका से बढ़ती हुई स्पर्धा ने ब्रिटिश सरकार को अपनी प्रशुल्क नीति पर पुनर्विचार करने को बाध्य कर दिया।

सामान्य आयात कर, जो १९१७ में ७ $\frac{1}{2}$  तक बढ़ा दिया गया था, १९२१ में बढ़ा कर ११ प्रतिशत कर दिया गया। शक्कर तथा विलासिता की वस्तुओं पर आयात कर क्रमशः १५ प्रतिशत व २० प्रतिशत कर दिया गया। १९२२ में आयात की गई वस्तुओं की कर की दृष्टि से ६ श्रेणियाँ थीं :<sup>5</sup>

(i) प्रथम श्रेणी में कर-मुक्त वस्तुएँ थीं, (ii) द्वितीय श्रेणी में शक्कर, मछली, शराब, कोयला, कोक, खनिज तेल, तम्बाकू, सूत व सूती वस्त्र व हथियार थे, जिन पर विशिष्ट कर लगाए गए थे, (iii) अनाज, दालों व कुछ मधुमौ पर आयात कर २ $\frac{1}{2}$  प्रतिशत था, (iv) लौह व इस्पात की कुछ वस्तुओं (रेल की पटरियों, प्लाट व रॉलिंग स्टॉक को मिलाकर) पर १० प्रतिशत आयात कर था, (v) अन्य वस्तुओं पर (विलासिता की वस्तुओं को छोड़कर) कर की दर १५ प्रतिशत थी, और (vi) विलासिता की वस्तुओं पर ३० प्रतिशत आयात कर था।

इसी समय कच्चे माल, जूट, खालो, चावल व चाय पर निर्यात कर लगाए गए थे। लेकिन इन सब करों के पीछे भारतीय उद्योगों को प्रोत्साहन देने की भावना निहित होने पर भी संरक्षण की कोई विशिष्ट नीति १९२२ तक नहीं बनाई गई थी। अक्टूबर १९२१ में सरकार ने प्रथम राजकोपीय आयोग की सर इब्राहीम रहीमनुल्ला की अध्यक्षता में नियुक्ति की। इस आयोग ने १९२२ के अन्त में भारत के औद्योगिक विकास की धीमी गति पर खेद प्रगट करते हुए

1. See Ramesh Dutt, *ibid*, p 339

2. *Ibid*, pp. 411-3

3. *Ibid* pp. 538-9

4. Gokhale, *ibid* pp. 335-6

5. Vera Anstey, *ibid*, p. 348

घरेलू उद्योगों को विवेचनात्मक संरक्षण देने की अपील की। आयोग ने सुझाव दिया कि संरक्षण विवेकपूर्वक दिया जाना चाहिए ताकि उसका भार देश की जनता पर कम-से-कम पड़े।

### विवेचनात्मक अथवा विभेदात्मक संरक्षण (Discriminating Protection)

सन् १९२१ में भारत सरकार ने भारतीय उद्योग धन्धों के संरक्षण तथा साम्राज्यीय अधिमान (Imperial Preference) के सिद्धान्तों के सम्बन्ध में विचार करने लिए सर इब्राहिम रहोमनुल्ला की अध्यक्षता में एक 'राजकोषीय आयोग' (Fiscal Commission) नियुक्त किया। इस आयोग को यह कार्य था कि वह समस्त हितों को ध्यान में रखकर भारत सरकार की प्रशुल्क नीति की जाँच करे। आयोग ने सन् १९२३ को अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। आयोग ने अपनी रिपोर्ट में उद्योग-धन्धों की उन्नति के लिए विवेचनात्मक संरक्षण की नीति पर जोर दिया। इसका अर्थ यह हुआ कि बिना सोचे समझे संरक्षण नहीं दिया जाना चाहिए बल्कि केवल उन्हीं उद्योगों को दिया जाना चाहिए जो कि इसके लिए योग्य हों अर्थात् निर्धारित शर्तों को पूरा करते हों। इसके लिए आयोग ने एक त्रिसूत्रीय कसौटी (Triple Formula) सुझाया, जिसको लागू करके योग्य उद्योग का चुनाव किया जा सकता है।

राजकोषीय आयोग के अनुसार संरक्षण के लिए तीन सिद्धान्तों को दृष्टिगत रखना आवश्यक है।

(१) पर्याप्त प्राकृतिक साधन—संरक्षण चाहने वाले उद्योग को पर्याप्त मात्रा में प्राकृतिक साधन उपलब्ध होने चाहिए। प्राकृतिक साधनों में कच्चे माल, सस्ती शक्ति, पर्याप्त मात्रा में श्रमिकों की प्राप्ति तथा विस्तृत घरेलू बाजार को सम्मिलित किया गया।

(२) संरक्षण की अनिवार्यता—आवेदनकर्ता उद्योग का विकास संरक्षण के बिना बिलकुल न हो सके अथवा इतनी तेजी से सम्भव नहीं हो जितनी तेजी से राष्ट्रीय हित में इसका विकास होना चाहिए।

(३) संरक्षण अस्थायी हो—अन्ततः संरक्षण का उद्देश्य उद्योग को सुदृढ़ स्थिति में ला देना होना चाहिए ताकि यह बिना संरक्षण के भी कुछ ही समय बाद विदेशी प्रतियोगिता का सामना कर सके।

इनके अतिरिक्त कुछ अन्य सुझाव भी दिए गए जिनमें एक तो यह था कि कच्चे माल व धन्धों का आयात कर-मुक्त होना चाहिए। यह भी सुझाव दिया गया कि प्रतिरक्षा उद्योगों तथा आधारभूत उद्योगों को संरक्षण प्रदान किया जाए और राशिपातन तथा विदेशों से अनुदान-प्राप्त वस्तुओं के आयात के विरुद्ध भी घरेलू उद्योगों की रक्षा की जानी चाहिए।

इन सुझावों को १९२३ में मान लिया गया तथा विवेचनात्मक संरक्षण की नीति को कार्यान्वित करने के लिए इसी वर्ष प्रथम प्रशुल्क बोर्ड नियुक्त किया गया।

**विवेचनात्मक संरक्षण की आलोचनाएँ :**

प्रो० कुद्याल ने उपरोक्त विवेचनात्मक संरक्षण की नीति में निम्न दोष बताए हैं :<sup>१</sup>

(१) सीमित दृष्टिकोण—उक्त नीति में संरक्षण को सामान्य आर्थिक विकास का साधन बनाने की अपेक्षा केवल कुछ ही उद्योगों के विकास का उपकरण बना दिया गया।

(२) शर्तों का पालन करना असम्भव—उपरोक्त तीनों सिद्धान्तों का अक्षरशः पालन करना असम्भव था। प्रथम सिद्धान्त को यदि मान लिया जाता तो वस्तुतः संरक्षण की कोई जरूरत ही नहीं होती और लगभग यही बात दूसरे सिद्धान्त के विषय में भी लागू होती थी। संरक्षण की अवधि के विषय में कोई भी प्रशुल्क बोर्ड निश्चित रूप से बताने में समर्थ नहीं था।

(३) राजकोषीय आयोग ने एक स्थायी प्रशुल्क मण्डल बनाने का सुझाव दिया था पर राज्य ने केवल आवश्यकता पड़ने पर ही अस्थायी मण्डलों की नियुक्ति की। प्रो० अदारकर के मत में राज्य का यह दृष्टिकोण वस्तुतः मुक्त व्यापार नीति में सरकार की आस्था का ही प्रतीक था।

(४) सरकार का नियन्त्रण—प्रशुल्क मण्डलों की गतिविधियों को सरकार ने नियन्त्रित रखा और फलतः औद्योगिक विकास के प्रति इन मण्डलों का दृष्टिकोण प्रगतिशील न हो सका।

(५) विदेशी उद्योगपतियों का असहयोग—विदेशी उद्योगपतियों द्वारा भारत में स्थापित औद्योगिक इकाइयों को और से प्रशुल्क मण्डलों को पर्याप्त सहयोग नहीं मिल सका।

(६) नालफीताशाही—संरक्षणात्मक आयात कर लगाने में तथा इसके पूर्व संरक्षण के आवेदन-पत्रों की स्वीकृति में अनावश्यक विलम्ब होता है।

(७) द्वितीय महायुद्ध काल में संरक्षणात्मक आयात कर प्रभावहीन हो गए थे।

(८) इंग्लैण्ड में निमित्त वस्तुओं की मिलने वाली रियायत (Imperial Preference) फिर भी दी जाती रही। १९२७, १९२९, १९३१, १९३५, व १९३९ में इंग्लैण्ड से आने वाली वस्तुओं के आयात कर में काफी छूट दी गई। वस्तुतः इससे संरक्षण का उद्देश्य ही समाप्त हो गया।

(९) उक्त नीति में नये उद्योगों की पूर्णतः उपेक्षा कर दी गई।

### विवेचनात्मक संरक्षण की व्यावहारिक सफलताएँ

यद्यपि विवेचनात्मक संरक्षण की नीति अत्यधिक दोषपूर्ण थी तथापि इसके द्वारा भारतीय उद्योगों के इतिहास में एक नवीन अध्याय जोड़ दिया गया और जिन उद्योगों को उक्त नीति के अन्तर्गत संरक्षण प्रदान किया गया, उन्होंने आशातीत प्रगति की। संक्षेप में हम अब उन उद्योगों का अध्ययन करेंगे, जिन्हें १९२४ से १९३४ के बीच संरक्षण प्रदान किया गया था।

#### (१) उद्योगों के विकास पर प्रभाव :

(१) लौह व इस्पात उद्योग—सर्वप्रथम लौह व इस्पात उद्योग के संरक्षण हेतु प्रस्तुत किए गए आवेदन-पत्र को १९२४ में स्वीकृति प्रदान की गई। प्रशुल्क बोर्ड ने विदेशी इस्पात के आयात पर ३० रुपये से ४५ रुपये प्रति टन तक कर लगाने अथवा घरेलू इस्पात के उत्पादन पर अनुदान देने की सिफारिश की। लेकिन इस्पात उत्पादकों ने अनुदान लेना श्रेयस्कर समझा। फलस्वरूप इस्पात के ७० प्रतिशत उत्पादन पर २० रुपये प्रति टन के हिसाब से, १९२४-२५ में अनुदान दिया गया। लेकिन अनुदान की अधिकतम राशि ५० रुपये थी। १९२५ में प्रति टन अनुदान तथा अधिकतम अनुदान की राशि क्रमशः १८ रुपये तथा ९० लाख रुपये कर दी गई। यह अनुदान मार्च १९२७ तक दिया जाना था। १९२७ में यह राशि १२ रुपये प्रति टन तथा अधिकतम अनुदान की राशि ६० लाख रुपये कर दी गई। यह संरक्षण १९४७ के मार्च मास तक चला।

१९३२ में ओटावा-ममंभौते के अनुसार आग्ल इस्पात पर आयात कर ५३ रुपये तथा अन्य देशों से आने वाली इस्पात की वस्तुओं पर ८३ रुपये प्रति टन रखा गया।

संरक्षण का यह स्वरूप यद्यपि संतोषप्रद नहीं था, तथापि टाटा कम्पनी एवं इण्डियन आइरन एण्ड स्टील कम्पनी के अथक प्रयास के कारण १९२३ में जहाँ इस्पात (पिंडो) का उत्पादन केवल १,३१,००० टन था, १९४० में यह बढ़कर १०,७०,००० टन हो गया।<sup>१</sup>

(२) सूती वस्त्र उद्योग—प्रथम महायुद्ध की प्रेरणादायक स्थिति कुछ ही समय तक चल

सकी और १९२०-२१ के पश्चात् सूती वस्त्र उद्योग में मन्दी प्रारम्भ हुई। १९२६ में वस्त्र पर लगे हुए सभी उत्पादन कर समाप्त कर दिये गए और एक विशेष प्रशुल्क मण्डल की नियुक्ति मन्दी के कारणों की जाँच करने के लिए की गई। प्रशुल्क मण्डल ने जापानी वस्त्र निर्माताओं के श्रेष्ठ सगठन तथा अन्य मुविद्याओं का उल्लेख करते हुए चेतावनी दी कि बिना मरक्षण के जापानी प्रतियोगिता के कारण भारतीय उद्योग नष्ट हो जाएंगे। मण्डल की अनुदान-सम्बन्धी मांग को ठुकराकर सरकार ने आयात किये गए सूत पर १ १/२ आना प्रति पौण्ड का आयात कर लगाया।

लेकिन जापान से कपड़े के आयात पर कोई विशेष रोक न होने के कारण वहाँ से १९२७-२८ में बहुत कपड़े का आयात हुआ। फलस्वरूप १९२९ में सरकार ने वस्त्र पर आयात कर ११% से बढ़ाकर १५% कर दिया। सूत पर सरक्षणात्मक कर १ ३/४ आना प्रति पौण्ड से बढ़ाकर ३ १/२ आना कर दिया।

१९३२ में प्रशुल्क मण्डल को पुनः सूती वस्त्र उद्योग को सरक्षण देने के लिए सुझाव देने को कहा गया। मण्डल की सिफारिश को मानते हुए १९३३ में गैर ब्रिटिश वस्त्रों के आयात पर कर की दर ५०% (१९३२ के ओटावा समझौते के अनुसार) से बढ़ाकर ७५% कर दी गई। १९३७ में जापान के वस्त्र पर आयात कर ५०% तक घटा दिया गया।

सरक्षण की यह नीति १९४७ तक चली। लेकिन १९२२ व १९३९ के बीच सरक्षण के कारण वस्त्र का उत्पादन ढाई गुना हो गया।

(३) शक्कर उद्योग—शक्कर उद्योग द्वारा १९२०-३१ में मरक्षण हेतु प्रतिवेदन प्रस्तुत किया गया था। प्रशुल्क मण्डल ने १५ वर्ष के लिए ६ रुपये ९ आने प्रति क्वार्टर का आयात कर विदेशी शक्कर पर लगाने का सुझाव दिया। १९३९ में यह दर ७ रुपये ४ आना कर दी गई। शक्कर उद्योग को भी १९४७ तक सरक्षण प्राप्त हुआ, इस अवधि में इस उद्योग ने आशातीत प्रगति की।

(४) भारी रासायनिक उद्योग—भारी रासायनिक उद्योगों के अन्तर्गत सल्फ्यूरिक एसिड हाइड्रोक्लोरिक एसिड तथा नाइट्रिक एसिड आदि आते हैं। उपरोक्त को सरक्षण देने के प्रश्न पर प्रशुल्क मण्डल ने सन् १९२९ में विचार किया तथा मण्डल की सिफारिशों के आधार पर सन् १९३१ में भारी रासायनिक उद्योगों को सरक्षण प्रदान किया गया। इसके अनुसार मगनेशियम क्लोराइड को तो ३१ माच १९३९ तक के लिए सरक्षण प्रदान किया गया तथा शेष को ३१ माच, १९३३ तक के लिए सरक्षण प्रदान किया गया। सरक्षण के परिणामस्वरूप भारी रासायनिक उद्योग का पर्याप्त विकास हुआ।

(५) कागज उद्योग—कागज उद्योग के विकास के लिए सब प्रथम सन् १९२५ में इसे ७ वर्ष की अवधि के लिए सरक्षण प्रदान किया गया। इसके अनुसार कुछ विशिष्ट प्रकार के कागज के आयात पर १ आना प्रति पौण्ड की दर से सरक्षण कर लगा दिया गया। सरक्षण की इस अवधि के व्यतीत होने पर उद्योग ने पुनः सरक्षण दिये जाने की माँग की। तदनुसार सन् १९३२ में सरक्षण की अवधि को बढ़ाकर ३१ माच, १९३९ तक के लिए कर दिया गया। सन् १९३७-३८ में प्रशुल्क आयोग ने यह सुझाव दिया कि इस उद्योग पर सरक्षण जारी रखा जाय, इसके फलस्वरूप सरक्षण की अवधि को ३१ माच, १९४९ तक के लिए बढ़ा दिया गया। सरक्षण की अवधि में भारतीय कागज उद्योग ने अच्छी प्रगति की।

उपरोक्त महत्वपूर्ण उद्योगों के अतिरिक्त सीमेन्ट, कोयला व काच उद्योगों को भी सरक्षण प्रदान किये जाने की चर्चा चली थी किन्तु वह प्रयास असफल रहा।

## (II) कृषि पर प्रभाव

मरक्षण की नीति का कृषि पर अनुकूल प्रभाव पड़ा। सूती वस्त्र उद्योग तथा चीनी उद्योग को मरक्षण मिलने के फलस्वरूप कपास व गन्ने के उत्पादन में पर्याप्त वृद्धि हुई क्योंकि सरक्षण की अवधि में कच्चे माल की माँग बढ़ गई। लम्बे रेशे वाली कपास के उत्पादन को विशेष प्रोत्साहन मिला। कपास की मात्रा व किस्म दोनों में ही सुधार हुआ। गन्ने की खेती का क्षेत्र विस्तृत होने के साथ साथ प्रति एकड़ उपज में भी वृद्धि हुई।

**(III) मन्दी के कुप्रभाव में कमी :**

ऐसे समय में जब कि उद्योगों में महान मन्दी फैली हुई थी, संरक्षित उद्योग न केवल इस महान मन्दी के प्रभावों का सामना करने में समर्थ हुए, वरन् इस महान औद्योगिक संकट में उनका विकास भी हुआ ।

**(VI) रोजगार में वृद्धि :**

संरक्षण के कारण देश में औद्योगिक विकास हुआ । औद्योगिक विकास के फलस्वरूप देश में प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष दोनों प्रकार के रोजगार में वृद्धि हुई । इस प्रकार सन् १९३७ तक की अवधि में संरक्षित उद्योगों में रोजगार लगभग ज़्योडा हो गया ।

**(V) सहायक उद्योगों का विकास :**

संरक्षण की अवधि में उपरोक्त महत्त्वपूर्ण उद्योगों (जिन्हें संरक्षण प्रदान किया गया था) व अनेक सहायक उद्योगों, जैसे— तार उद्योग, टिन-प्लेट उद्योग, इन्जीनियरिंग उद्योग, कृषि औजार उद्योग, लोकोमोटिव उद्योग, स्टार्च उद्योग आदि का भी विकास हुआ ।

**द्वितीय महायुद्ध एवं युद्धोपरान्त संरक्षण नीति**

भारतीय उद्योगों को द्वितीय महायुद्ध ने बहुत अधिक प्रोत्साहन दिया । इस अवधि में बहुत से नये उद्योगों का प्रारम्भ किया गया । युद्ध की समाप्ति से कुछ समय पूर्व ऐसी आशंका होने लगी थी कि विना संरक्षण के वे सभी उद्योग युद्ध के पश्चात् नष्ट हो जाएँगे जिनका द्वितीय महायुद्ध काल में ही प्रारम्भ किया गया था, और जो तब तक संशयवावस्था में ही थे । अप्रैल १९४५ में युद्ध-काल में प्रारम्भ किए गए उद्योगों को संरक्षण के विषय पर उनके विचार प्रस्तुत करने की आमंत्रित किया गया । नवम्बर १९४५ में एक अन्तरिम प्रशुल्क मण्डल को इन सभी उद्योगों के प्रतिवेदन सौंप दिए गए । नई नीति के तीन सिद्धान्त इस प्रकार रखे गये :

(१) संरक्षण के द्वारा देश के प्राकृतिक साधनों का इष्टतम उपयोग होगा तथा राष्ट्रीय आय में वृद्धि होगी ।

(२) देश प्रतिरक्षा के लिए दृढतापूर्वक तैयार होगा ।

(३) उच्चस्तरीय एवं स्थायी रोजगार की व्यवस्था की जाएगी ।

स्वतन्त्रता-प्राप्ति के पश्चात् नवम्बर १९४८ में सरकार ने प्रशुल्क मण्डल की अवधि ३ वर्ष निश्चित कर दी, तथा न केवल संरक्षण हेतु आवेदन प्राप्त करके उस पर मुद्दावे देने, अपितु एकाधिकार एवं आयात करों के घरेलू उद्योगों पर होने वाले प्रभावों का अध्ययन करने का काम भी इस मण्डल को सौंप दिया । इस बोर्ड ने १९५० तक ३८ उद्योगों को पहली बार संरक्षण प्रदान करने तथा २२ उद्योगों को संरक्षण जारी रखने की सिफारिश की लेकिन यह सब अस्थायी प्रबन्ध था और वास्तविक प्रशुल्क नीति का प्रारम्भ १९५० से हुआ ।

**नवीन प्रशुल्क नीति (New Fiscal Policy)**

जैसाकि ऊपर बताया गया है कि आजादी के बाद राजस्व नीति में परिवर्तन करके इसे औद्योगिक विकास का एक साधन बनाये जाने का निश्चय किया गया था । १९४९ में स्वर्गीय टी० टी० कृष्णमाचारी के नेतृत्व में द्वितीय राजकोपीय आयोग की नियुक्ति की गई । इस आयोग ने भारतीय अर्थव्यवस्था के सर्वांगीण विकास हेतु उद्योगों के समतुलित विकास की आवश्यकता पर बल दिया तथा राजकोपीय नीति को इसी कार्यक्रम के अनुरूप बनाने की अपील की । १९५० में कृष्णमाचारी आयोग की रिपोर्ट प्रस्तुत की गई तथा उसी वर्ष नवीन प्रशुल्क नीति की घोषणा कर दी गई ।

नवीन प्रशुल्क नीति का अग्रलिखित शीर्षको में अध्ययन किया जा सकता है ।<sup>1</sup>

1. S. C. Kuchhal, *ibid*, pp. 154-8



(१) **सरक्षण का प्राशय**—सरक्षण को सामान्य आर्थिक विकास का एक आवश्यक उपकरण बनाने की आवश्यकता पर बल दिया गया है। द्वितीय राजकोषीय आयोग के मत में अधिक नियोजन में सरक्षणात्मक आयात करों का एक विशिष्ट महत्व होना चाहिए। इस प्रकार प्रथम आयोग में जहाँ विवेचनात्मक सरक्षण के लिए सुझाव दिया गया था, अब सरक्षण का उद्देश्य सामान्य हित की दृष्टि मान लिया गया।

(२) **सरक्षण के सिद्धान्त**—उद्योगों को सरक्षण प्रदान करने के लिए तीन श्रेणियों में बाँटा गया—(अ) प्रतिरक्षा-सम्बन्धी उद्योग, (आ) आधारभूत उद्योग, तथा (इ) अन्य उद्योग। प्रथम श्रेणी के उद्योगों का प्रत्येक स्थिति में राष्ट्रीय स्तर पर विकास किया जाना चाहिए। द्वितीय श्रेणी के उद्योगों की रक्षा विदेशी प्रतियोगिता से किस सीमा तक की जाय, इसका निर्धारण प्रशुल्क अधिकारियों द्वारा किया जाना चाहिए।

अन्य उद्योगों के विषय में तीन बातों का ध्यान रखा जाना चाहिए : प्रथम, जिन उद्योगों को योजनाओं में सार्वजनिक प्राथमिकता दी गई हो उन्हें सरक्षण दिया जाना जरूरी है। द्वितीय, नियोजित क्षेत्र के उद्योगों को सरक्षण देने के प्रश्न पर महानुभूतिपूर्वक विचार किया जाय। तृतीय, अन्य उद्योगों को परिस्थिति तथा उद्योग की क्षमता एवं स्थिति के अनुसार सरक्षण दिया जाय।

(३) **अन्य विशेष नियम**—सरक्षण प्रदान करते समय कच्चे माल की उपलब्धि की अपेक्षा उद्योग को प्राप्त होने वाले अन्य फायदों को देखा जाय और साथ ही उद्योग द्वारा निर्यात में की जाने वाली वृद्धि को भी दृष्टिगत रखना आवश्यक है। जिन उद्योगों में काफी अधिक पूँजी की आवश्यकता हो तथा जिनमें विदेशी प्रतियोगिता की आशंका काफी अधिक हो, उनमें सरक्षण आवश्यक है। जिन उद्योगों को सरक्षण दिया जाय उन पर उत्पादन का भार डालना उचित नहीं है, यह भी स्पष्ट कर दिया गया।

(४) **सरक्षण के स्वरूप**—नवीन प्रशुल्क नीति के अनुसार सरक्षण निम्न प्रकार से दिया जा सकता है (i) आयात व निर्यात कर, (ii) वस्तुओं के आयात की मात्रा पर पाबन्दी द्वारा, (iii) अनुदान देकर, (iv) प्रशासकीय सरक्षण एवं (v) कोटा-निर्धारण करके।

(५) **सरक्षण की सीमा**—नवीन नीति के अनुसार आयात की गई वस्तुओं तथा घरेलू वस्तुओं के बीच उनके मूल्य के आधार पर सरक्षण दिया जाना चाहिए। घरेलू वस्तुओं की लागत का अध्ययन करने के लिए प्रतिनिधि संस्थाओं का चुनाव किया जाना चाहिए तथा लागत का सावधानीपूर्वक हिसाब रखा जाना चाहिए, ताकि विदेशी वस्तुओं के मूल्य पर उद्योगों को दृष्टिगत रखकर कर लगाया जाय।

सरक्षण की अवधि कितनी हो, यह उस उद्योग की स्थिति तथा विदेशी प्रतियोगिता की प्रवृत्ति पर निर्भर होगा। अवधि के निर्धारण के समय घरेलू उद्योगों के प्रायोगिक परिवर्तन पर भी दृष्टि डालना जरूरी होगा।

(६) **उद्योगपतियों पर उत्तरदायित्व**—उद्योगपतियों का सरक्षण मिलाने के पश्चात् उत्तरदायित्व होगा कि वे कार्यकुशलता में अधिकाधिक वृद्धि करने का प्रयास करें और अधिक समय तक अनावश्यक रूप से राज्य पर निर्भर न रहे।

(७) **प्रशुल्क आयोग की नियुक्ति**—राजकोषीय आयोग ने सरक्षण की नीति को प्रभावशाली बनाने के लिए प्रशुल्क आयोग की स्थायी बना देने का सुझाव भी दिया। फलस्वरूप १९५२ में प्रशुल्क आयोग अधिनियम पारित किया गया जिसमें ३ से ५ तक सदस्य-संख्या हो सकती है। इसके परिणामस्वरूप १९५२ में एक प्रशुल्क आयोग की नियुक्ति हुई। इस प्रशुल्क आयोग के अधिकार मण्डलों से अधिक हैं, क्योंकि यह आयोग न केवल वर्तमान उद्योगों के विषय में सरक्षण सम्बन्धी रिपोर्टें राज्य को प्रस्तुत कर सकता है अपितु जो उद्योग प्रारम्भ भी नहीं हुए हैं, उनके विषय में भी राज्य की सुझाव दे सकता है। किसी भी उद्योग के विषय में, चाहे वह सरक्षण प्राप्त हो या नहीं यह राज्य को विवरण दे सकता है, तथा सरक्षण के सामान्य प्रभावों के विषय में भी सरकार को रिपोर्ट दे सकता है।

प्रशुल्क आयोग के कार्यों का मूल्यांकन :

१९५३ से लेकर ३१ मार्च, १९६२ तक आयोग ने ११२ जांच की, जिनमें वर्तमान उद्योगों के लिए संरक्षण देने के प्रतिवेदन निहित थे। इसके अतिरिक्त १४ वार उन उद्योगों के लिए जांच की गई जिन्हें पहले संरक्षण नहीं दिया गया था। इनमें से ऑटोमोबाइल उद्योग से सम्बद्ध जांचों की संख्या ६ थी।

जनवरी १९५२ में पुराने प्रशुल्क मण्डल से निम्न मामले प्रशुल्क आयोग ने लिए :  
(i) संरक्षण की माँग के ५ मामले, (ii) मूल्य निश्चित करने के ३ मामले और (iii) संरक्षित उद्योगों की जांच के ४२ मामले।

१९५३-५४ से लेकर १९६१-६२ तक आयोग ने इस प्रकार जांच की :<sup>1</sup>

आयोग द्वारा की गई जांचों की संख्या	नए उद्योग	पुराने उद्योग	कुल	मूल्य-सम्बन्धी
	१४	११२	१२८	२४

प्रशुल्क आयोग द्वारा इतनी अधिक जांच करने का मुख्य कारण यह है कि आयोग बहुत अल्पकाल के लिए संरक्षण देने का सिफारिश करता है और फलस्वरूप अवधि के समाप्त होते ही पुन उद्योग को आवेदन-पत्र प्रस्तुत करना पड़ता है, ताकि संरक्षण की अवधि बढ़ा दी जाय। सामान्यतः संरक्षण की अवधि ६ से १२ वर्ष की रखी जाती है, यद्यपि किसी-किसी उद्योग को केवल २ वर्ष के लिए संरक्षण प्राप्त हो पाता है। द्वितीय महायुद्ध के पूर्व संरक्षण काफी अधिक समय (२० से २३ वर्ष तक) के लिए दिया गया था।

इस समय ३७ उद्योगों को संरक्षण मिला हुआ है, जिनमें ८ पूर्णजीगत उद्योग हैं, १९ औद्योगिक कच्चे माल का उत्पादन करते हैं, ३ उपभोग्य वस्तुओं से सम्बन्धित हैं और ७ उद्योग यातायात से सम्बद्ध हैं। मुख्य संरक्षित उद्योगों के नाम इस प्रकार हैं अलूमिनियम, एण्टीमनी, ऑटोमोबाइल्स, ऑटोमोबाइल्स स्पार्किंग प्लग्स, वॉलवीयरिंग, साइकिल, केल्शियम कारबाइड, कास्टिक सोडा, टिटेनियम डाइऑक्साइड, माचिस, सूती वस्त्र की मशीनें, सोडा एश, रंगों का सामान, रेशम, शीट ग्लास, प्लास्टिक बटन, शक्ति व वितरण, ट्रान्सफार्मर, माचिस व बिजली की मोटरें।

श्री के० आर० पी० आयगर (आयोग के अध्यक्ष) ने एक लेख<sup>2</sup> में बताया कि प्लाइवुड, टी चेस्ट्स, शक्ति व वितरण ट्रान्सफार्मर व साइकिल उद्योगों ने संरक्षण के कारण लक्ष्य से अधिक उत्पादन कर लिया है व इसमें मूल्यों की प्रवृत्ति भी सन्तोषजनक रही है। पिछले १४ वर्षों में देश की औद्योगिक प्रगति अत्यन्त सन्तोषप्रद रही है, तथापि प्रशुल्क आयोग को चाहिए कि सावधानी-पूर्वक देश के उद्योगों की स्थिति का अध्ययन करता रहे तथा यथासम्भव उद्योगों को स्वावलम्बन की स्थिति तक पहुँचने में सहायता करें।

अलक घोष के शब्दों में, "प्रशुल्क आयोग के पिछले वर्षों में किए गए कार्यों की प्रगति को देखते हुए हम यह आशा व्यक्त कर सकते हैं कि इन पिछले अनुभवों के आधार पर भारतीय प्रशुल्क आयोग राजकोपीय नीति को हमारे उद्योगों के द्रुत एवं सन्तुलित विकास के लिए निर्देशित करता रहेगा।"<sup>3</sup>

उपसंहार—इस प्रकार स्वतन्त्रता के पश्चात् भारत के द्रुत एवं सन्तुलित औद्योगिक विकास हेतु औद्योगिक एवं प्रशुल्क नीतियों में आमूल परिवर्तन किए गए हैं। आधारभूत एवं महत्वपूर्ण उद्योगों के नियोजित विकास द्वारा देश में पिछले १३-१४ वर्षों से एक ठोस आधार तैयार किया जा रहा है, जिस पर भारत का भावी औद्योगिक विकास का भव्य एवं विशाल भवन निकट भविष्य में ही खड़ा किया जा सकेगा, ऐसी आशा है।

1. S. C. Kuchhal ibid, pp. 162-3
2. Commerce, Annual 1960, p 132 A
3. Alak Ghose, ibid, p. 280

## विदेशी पूँजी (Foreign Capital)

प्रारम्भिक

### देश के आर्थिक विकास में विदेशी पूँजी का स्थान

अर्थशास्त्र का यह सिद्धांत है कि जब एक व्यक्ति अपने साधनों से अधिक व्यय करने की योजना बनाता है तो उस अपन साधिया से विवश होकर ऋणों का आश्रय लेना पड़ता है। यह साधारण सिद्धांत एक राष्ट्र के जीवन में ठीक उसी प्रकार सत्य उतरता है जिस प्रकार एक व्यक्ति के जीवन में। किसी भी देश की पिछड़ी हुई आर्थिक व्यवस्था की दो प्रमुख विशेषताएँ होती हैं—प्रथम अपयाप्त बचत तथा पूँजी का अभाव और द्वितीय पूँजी गत माल जैसे मशीन टेकनीकल और टेकनीकल कुशलता का अभाव। अभावयवग हमारा देश इन दोनों से ग्रस्त है और स्थिति पर काबू पाने के लिए भिन्न एक ही उपाय है अर्थात् पूँजी का आयात। यह एक माना हुआ तत्त्व है कि किसी भी राष्ट्र के विकास के लिए पूँजी तथा पूँजी गत साधन अवश्य होने चाहिए और यदि किसी देश के पास इसका अभाव हो तो वह राष्ट्र दूसरे देशों की बचत को विदेशी पूँजी के रूप में प्राप्त कर सकता है। बिना विदेशी पूँजी की महायता के सन्तोषजनक आर्थिक प्रगति नहीं हो सकती। भारत को ही नहीं अपितु संसार के अनेक देशों को अपने आर्थिक विकास के आरम्भ काल में विना न किमी रूप में आर्थिक सहायता लेनी पड़ी है। आज हमारे राष्ट्र को विदेशी पूँजी की आवश्यकता सबसे अधिक है ताकि हम अपनी पंचवर्षीय योजनाओं को सफल बनाकर देश से देकारी भुलमरी दरिद्रता और अज्ञानता रूपी दानवां का विनाश कर सकें तथा चीन जैसे शक्तिशाली राष्ट्र को युद्ध भरी घमकियों का सामना कर सकें।

विदेशी पूँजी के पक्ष व विपक्ष में प्रस्तुत किये जाने वाले तर्क

क्या भारत में विदेशी पूँजी का प्रयोग किया जाय यह एक महत्वपूर्ण एवं गम्भीर प्रश्न है जिसके सम्बन्ध में समय-समय पर अपने विद्वानों ने विदेशी पूँजी के पक्ष व विपक्ष में अपना मत प्रकट किया है।

विदेशी पूँजी के पक्ष में प्रस्तुत किये जाने वाले तर्क

वर्तमान परिस्थितियाँ में भारत में विदेशी पूँजी का प्रयोग किया जाना चाहिए इसके पक्ष में विद्वानों ने निम्नलिखित तर्क प्रस्तुत किये हैं

(१) प्राकृतिक साधनों का विदोहन—भारत में आर्थिक विकास के लिए अपार प्राकृतिक साधन उपलब्ध हैं। इस दृष्टि से भारत एक धनाढ्य देश है किन्तु पूँजी की कमी के कारण इनका

पूर्ण उपयोग नहीं हो पाता है। अतएव विदेशी पूँजी की सहायता से इन प्राकृतिक साधनों का समुचित विकास किया जा सकता है।

(२) तकनीकी ज्ञान व कौशल की कमी होना—विदेशी पूँजी के साथ तकनीकी ज्ञान व कौशल का भी आयात होता है। भारत में तकनीकी ज्ञान व कौशल की भारी कमी है। विदेशी पूँजी के प्रवेश से यह कमी दूर हो जायेगी। (३) बेकारी की समस्या का समाधान—विदेशी पूँजी के आयात से नये-नये उद्योगों की स्थापना होती है तथा पुराने उद्योगों का विस्तार होता है जिसके परिणामस्वरूप रोजगार के सुअवसरों का विकास होता है। भारत में बेकारी का समस्या अपना भीषण रूप धारण किए हुए है। अतएव विदेशी पूँजी के आधारे से इस भीषण समस्या के समाधान से कुछ-कुछ राहत अवश्य मिलेगी। (४) नए उद्योगों की स्थापना एवं प्रारम्भिक व्यय करने पड़ते हैं। साथ ही शुरू में लाभ की मात्रा कम होती है तथा जोखिम अधिक होती है। ये समस्त व्यय तथा जोखिम विदेशी पूँजी खुशी से वहन कर सकती है। (५) बचन एवं विनियोग को प्रोत्साहन—विदेशी पूँजी के उपयोग से देश में बचत एवं विनियोग को प्रोत्साहन मिलता है। (६) पंचवर्षीय योजनाओं के लिए धन—भारत में तीन पंचवर्षीय योजनाएँ पूरी हो चुकी हैं तथा चतुर्थ योजना-काल में प्रवेश कर चुके हैं। चतुर्थ योजना का सबसे कमजोर पहलू आवश्यक पूँजी का अभाव है। ऐसी अवस्था में विदेशी पूँजी का सहारा लेना परम आवश्यक है क्योंकि देश में पूँजी का अभाव है। (७) राष्ट्रीय उत्पादकों में सजगता—विदेशी पूँजी के आयात से देश में प्रतिस्पर्धा होना स्वाभाविक है। इसके फलस्वरूप राष्ट्रीय उत्पादक सचेत होकर उत्पादन में आधुनिक तरीकों का उपयोग करके वस्तु की मात्रा घटाते हैं तथा किस्म में सुधार करने का प्रयत्न करते हैं। इससे देश में उत्पादित माल की कीमतें गिरने लगती हैं तथा देश विदेश में प्रतिस्पर्धा करने की शक्ति का विकास होता है। परिणामस्वरूप जनसाधारण को मस्ती व सुन्दर वस्तुओं के उपभोग के सुअवसर मिलते हैं तथा निर्यात को प्रोत्साहन मिलता है। भारत में इन दोनों की आज सबसे अधिक आवश्यकता है।

विदेशी पूँजी के विपक्ष में प्रस्तुत किए जाने वाले तर्क

(१) राजनैतिक पराधीनता—विदेशी पूँजी के विरुद्ध लगाय जाने वाले आरोपों में सबसे प्रमुख तर्क यह है कि यह राजनैतिक पराधीनता को जन्म देती है क्योंकि “व्यापार के पीछे-पीछे घुंजा चलती है” की कहावत को कई देशों में चरितार्थ होते देखा गया है। स्वयं भारत को इसका कटु अनुभव हो चुका है। आर्थिक प्रभुत्व के साथ-साथ राजनैतिक प्रभुत्व अवश्यम्भावी है। (२) आधारभूत उद्योगों को खतरा—विदेशी पूँजी आधारभूत उद्योगों में जैसे रक्षा, लोहा एवं इस्पात उद्योग में अत्यन्त खतरनाक है। चाहे जब देश की सुरक्षा को खतरा उत्पन्न हो सकता है। (३) विदेशियों को ही लाभ—विदेशी पूँजी की सहायता से देश के प्राकृतिक साधनों का विकास होता है किन्तु इसके साथ-साथ यह भी सही है कि उसका लाभ राष्ट्र को न होकर विदेशियों को ही अधिक होता है। वास्तविकता यह है कि वे “राष्ट्रीय साधनों का अनेक प्रकार से शोषण करते हैं।” भारत में अभी तक कृषि का समुचित विकास नहीं हो पाया है। (४) आर्थिक दिवालियापन—जिस प्रकार निश्चित सीमा से अधिक व्यवसाय करने में दिवालियापन की स्थिति उत्पन्न हो जाती है ठीक उसी प्रकार अत्यधिक ऋणदाता से किसी भी राष्ट्र की राजनैतिक स्वतन्त्रता समाप्त हो जाती है। (५) विदेशी पूँजी के साथ-साथ काफी विदेशी लोग देश में घुस आते हैं जिनके कारण देश को गुप्तता कायम नहीं रह पाती। (६) राष्ट्रीय उत्पादकों को क्षति—विदेशी लोग राष्ट्रीय उत्पादकों के साथ पक्षपातपूर्ण व्यवहार करते हैं। उनका एक मात्र ध्येय यही होता है कि राष्ट्रीय उत्पादक किसी भी प्रकार से पतन नहीं पाएँ अन्यथा उनका अस्तित्व चाहे जब खतरे में पड़ जायगा। खुद आधुनिक यन्त्रों से सज-बज कर राष्ट्रीय उत्पादकों से तीव्र प्रतिस्पर्धा करते हैं जिसके कारण मजदूर होकर या तो उनका उत्पादन बन्द ही करना पड़ता है या उसका आकार न्यूनतम कम करके अथवा लाभ सीमित करके बेचारे बहुत मुश्किल से अपना व्यवसाय चालू रख पाते हैं। (७) भारतवर्ष में वर्षों से विदेशी पूँजी लगी हुई है किन्तु औद्योगिक प्रशिक्षण के विकास में कोई भी महत्वपूर्ण कार्य नहीं हुआ है। (८) विदेशी पूँजी का आयात होने से निर्माण की गति मन्द पड़ जाती है क्योंकि भारी धन लाभ के रूप में देश के बाहर चला जाता है जिसको कि विदेशी पूँजी के अभाव से देश में ही

विनियोग किया जा सकता है। डाक्टर जानचन्द के अनुसार देश में विदेशी पूँजी की भारी मात्रा होने से भारत में औद्योगिक शक्ति का केन्द्रीयकरण हुआ। देश के मुख्य-मुख्य उद्योग आज भी विदेशियों के हाथों में सुरक्षित हैं।

उपर्युक्त तर्क-वितर्क का निष्पक्ष रूप से अध्ययन करने के बाद हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि विदेशी पूँजी स्वयं दोष रहित है। किन्तु इस पर आवश्यक नियन्त्रण रखा जाना चाहिए। यदि सावधानी से इसका प्रयोग किया जाय तथा उचित शर्तों पर प्राप्त किया जाय तो इसमें दोष दिखलाई नहीं देता। यदि भारत ने स्वाधीनता खोई तो इसलिए नहीं कि विदेशी पूँजी का विनियोग साम्राज्य स्थापित हो बल्कि इसलिए कि यहाँ राजनैतिक अशान्ति थी और आपस में तीव्र मतभेद था।

**भारत में विदेशी पूँजी की आवश्यकता .**

भारत में प्रति व्यक्ति औसत आय अन्य देशों की अपेक्षा न्यूनतम है जोकि यहाँ की निर्धनता, दरिद्रता, निम्न श्रेणी का जीवन-स्तर और अविकसित अर्थव्यवस्था की ओर संकेत करती है। कहा जाता है कि देश की ७०% से भी अधिक जनसंख्या का मुख्य धन्या कृषि है किन्तु फिर भी देश का खाद्य संकट कई वर्षों से ज्यों का त्यों बना हुआ है। भारतीय किसान के सम्बन्ध में कहा जाता है कि "बहु ऋण में जन्म लेता है, जीवन भर ऋणग्रस्त रहता है और अन्त में अपने पीछे ऋण छोड़ कर मर जाता है।" हमारी बचत नाममात्र की है। साधारण आदमी के लिए विलासिता तथा आरामदेय वस्तुओं का तो कहना ही क्या—अनिवार्यताओं की भी सन्तुष्टि करना कठिन कार्य है। देश की जनसंख्या में निरन्तर वृद्धि हो रही है जिसके कारण भोजन, कपड़ा, मकान, काम आदि की समस्याएँ अपना उग्र रूप धारण करती जा रही हैं। हमारे उद्योग-धन्धे पुरानी किस्म के हैं, मशीनें जीर्ण अवस्था में हैं जिसके कारण माल की किस्म और मात्रा दोनों का ही अभाव है अर्थात् हमारा उत्पादन निम्न श्रेणी का है तथा उत्पादन क्षमता भी बहुत कम है। अब यह प्रश्न उत्पन्न होना है कि आखिर इन सारी समस्याओं का मुख्य कारण वास्तव में है क्या? इन सब समस्याओं का मूल कारण भारत में पूँजी की कमी होना है। पूँजी दो तरीकों से प्राप्त की जा सकती है। प्रथम, स्वयं के साधनों द्वारा। द्वितीय, विदेशी पूँजी प्राप्त करके। यदि हम अपने ही साधनों पर आश्रित रहें तो देश का विकास कार्यक्रम पूरा करने में वर्षों लग जाएँगे। ऐसी अवस्था में द्वितीय साधन ही उचित है अर्थात् हम विदेशों से उचित शर्तों पर देश का हित ध्यान में रखते हुए पूँजी का आयात करें। विदेशी पूँजी का उपयोग उद्योगों के विकास के लिए प्रायः सप्ताह के सभी प्रगतिशील राष्ट्रों ने किया है जैसे संयुक्त-राष्ट्र अमेरिका, जापान और कनाडा आदि। अतः इस क्षेत्र में भारत ही क्यों पीछे रहा? आज देश को पंचवर्षीय योजनाओं को पूरा करने के लिए विदेशी पूँजी की सबसे अधिक आवश्यकता है।

### भारतवर्ष में विदेशी पूँजी का प्रवेश

**ऐतिहासिक मीमांसा**

सर्वप्रथम सन् १५०० में कालीकट में अपनी फॅक्ट्री स्थापित करके पुर्तगाल निवासियों ने भारत में विदेशी पूँजी का उदाहरण उपस्थित किया। आवश्यक माल निरन्तर मिलता रहे इसके लिए उन्होंने भारतीय शिल्पकारों को ऋण दिया। किन्तु फिर भी इसकी मात्रा न्यूनतम थी। करीब एक शताब्दी पीछे ब्रिटिश ईस्ट इण्डिया कम्पनी तथा फ्रेंच कम्पनियों ने उनका अनुकरण किया।

इस बात से कोई भी इनकार नहीं कर सकता कि भारत में विदेशी पूँजी का आगमन ब्रिटिश राज्य-काल में सबसे अधिक हुआ। इनका विनियोग विशेषतया खान, चाय, बागान, रेल, जूट, कॉफी, कोयला, जहाजरानी, नहर आदि की उन्नति में हुआ। उन लोगों ने पूँजी का विनियोग मुख्यतः व्यापार के उन क्षेत्रों में किया जहाँ कि उनको अत्यधिक लाभ हो सके तथा उनके राज्य को और अधिक मजबूत किया जा सके या जिससे उन्हें ऐसा सामान मिल सके जिसको विदेशों में आसानी से निर्यात किया जा सके।

## विदेशी पूँजी के प्रति सरकारी नीति

विदेशी पूँजी के प्रति सरकारी नीति :

स्वतन्त्रता से पूर्व की नीति—भूतकाल में सरकार ने देश के औद्योगीकरण में नाममात्र की दिलचस्पी ली और माभारणतया ब्रिटिश पूँजीपतियों के पक्ष में ही भेद-भाव किया जाता था। विदेशी पूँजी के आगमन पर किसी भी प्रकार का नियन्त्रण नहीं था। अतः यह पूँजी विशेषतया इंग्लैंड से आई। संरक्षण नीति बहुत उदार नहीं थी और उसके द्वारा भारत में ब्रिटिश पूँजीपतियों की रक्षा की गई थी।

स्वतन्त्रता के बाद में—१५ अगस्त, सन् १९४७ को स्वाधीनता प्राप्त करने के पश्चात् भारत की विदेशी पूँजी सम्बन्धी नीति में परिवर्तन होना स्वाभाविक था। वास्तविक रूप से स्वाधीनता के उपरान्त ही सरकारी दृष्टिकोण में भारी परिवर्तन हुआ। ६ अप्रैल सन् १९४८ की औद्योगिक नीति के सम्बन्ध में विदेशी पूँजी के प्रति निम्न वक्तव्य प्रकाशित किया गया : “जहाँ तक विदेशी पूँजी का सम्बन्ध है वहाँ नियम के रूप में स्वामित्व और वास्तविक नियन्त्रण में विशेषतया भारतीयों का ही हाथ रहेगा किन्तु कुछ विशेष मामलों के लिए अलग व्यवस्था भी की जा सकती है, परन्तु प्रत्येक दशा में भारतीयों के उचित प्रशिक्षण के लिए विवश अवश्य किया जायगा। ताकि आगे चलकर विदेशी विशेषज्ञों का स्थान भारतीय ग्रहण कर सकें।” इस प्रकार भारत सरकार ने भारत में विदेशी पूँजी के विनियोग पर कुछ शर्तें लगा दीं।

विदेशी पूँजी और हमारी पंचवर्षीय योजनाएँ :

(क) प्रथम पंचवर्षीय योजना और विदेशी पूँजी—प्रथम पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत भारत में सब मिलाकर २९८ करोड़ रु० की विदेशी पूँजी का आयात हुआ जिसमें से २०४ करोड़ रुपये खर्च हो गये तथा शेष यानी ९४ करोड़ रुपये द्वितीय पंचवर्षीय योजना के वास्ते सुरक्षित रख दिये गये।

(ख) द्वितीय पंचवर्षीय योजना और विदेशी पूँजी—द्वितीय पंचवर्षीय योजना में पहली योजना की अपेक्षा विदेशी पूँजी को अत्यन्त महत्वपूर्ण स्थान प्रदान किया गया। द्वितीय योजना का आकार ४,८०० करोड़ रुपये का था जिसमें से विदेशी पूँजी की मात्रा कुल मिलाकर ९०० करोड़ रुपये निर्धारित की गई थी। इसमें से ८०० करोड़ सांजनिक क्षेत्र के लिए और १०० करोड़ रुपये निजी क्षेत्र के लिए थे। किन्तु यह अनुमान मिथ्या निकला। द्वितीय योजना काल में निरन्तर विदेशी पूँजी की कमी रही। द्वितीय योजना के अन्त तक कुल मिलाकर २५३१ करोड़ रुपये की विदेशी सहायता उपलब्ध थी जिसमें १४३०.२ करोड़ रुपये की ही राशि प्रयुक्त हुई थी।

### तृतीय पंचवर्षीय योजना में विदेशी पूँजी

देश में आर्थिक विकास के हेतु तृतीय पंचवर्षीय योजना में विदेशी पूँजी पर जोर दिया गया था। तृतीय योजनाकाल में कुल मिलाकर २९३५.९ करोड़ रुपये की विदेशी सहायता प्राप्त हुई थी जिसमें से केवल २८६७.५ करोड़ की राशि ही प्रयोग में आई।

सन् १९६६-६७ के वर्ष में १४५५ करोड़ रुपये प्राप्त हुई जिसमें से १०५२.८ करोड़ रुपये की राशि ही प्रयोग में आई। सन् १९६७-६८ के वर्ष में १७७९ करोड़ की सहायता मिली जिसमें से ११८६.७ करोड़ रुपये की विदेशी सहायता काम में आई। सन् १९६८-६९ के वर्ष में ८७६ रुपये की विदेशी सहायता प्राप्त होने का अनुमान है।

### भारत में विदेशी पूँजी की मात्रा

भारत में कुल कितनी विदेशी पूँजी है इसका सही-सही अनुमान लगाना तो कठिन है। इस सम्बन्ध में कई विद्वानों ने समय-समय पर विभिन्न अनुमान लगाये हैं। भारत में अमरीका के पिछले राजदूत थी चैस्टर बावेल्स (Chester Bowels) ने भी भारत में विदेशी पूँजी की मात्रा

के बारे में अपना अनुमान प्रस्तुत किया है। उनके अनुसार अप्रैल, १९५२ से मई, १९६८ तक भारत को विदेशों से मिलाकर ११,८९६ करोड़ रुपये की विदेशी सहायता प्राप्त हुई थी, जिसमें से के ९,८९२ करोड़ रुपये का ही वास्तविक रूप में प्रयोग किया गया है। इस राशि में विभिन्न देशों का क्या अंशदान है यह निम्न तालिका से स्पष्ट होता है।

अप्रैल, १९५१ से मई, १९६८ तक भारत को प्राप्त विदेशी सहायता

(करोड़ रुपये में)

क्रम-संख्या	सहायता प्रदान करने वाले देश का नाम	अधिभूत राशि	भारत द्वारा उपयोग की गई राशि	भारत द्वारा उपयोग की गई कुल विदेशी सहायता का प्रतिशत
१	संयुक्त राज्य अमरीका	६,३६१	५,८४७	५९.१
२	विश्व बैंक एव अन्तराष्ट्रीय बैंक	१,४२२	१,२८२	१३.०
३	पश्चिमी जर्मनी	८०२	६८८	७.०
४	ब्रिटेन	६२०	५५३	५.६
५	रूस	१,०३२	४४६	५.५
६	कनाडा	५०१	३८५	३.९
७	जापान	३३२	२५४	२.६
८	फ्रान्स	१५६	६७	०.७
९	ऑस्ट्रेलिया	५७	५४	०.५
१०	निदरलैण्ड	५२	३७	०.४
११	चेकोस्लाविकिया	९९	४४	०.४
१२	अन्य	४६२	१३५	१.३
	योग	११,८९६	९,८६२	१००.०

### चतुष योजना में विदेशी पूँजी

चतुष पंचवर्षीय योजना की जो रूपरेखा प्रस्तुत की गयी है उसके अनुसार चतुष पंचवर्षीय योजनाकाल में कुल मिलाकर २,५१४ करोड़ रुपये की विदेशी सहायता प्राप्त होने का अनुमान है। इसमें से ३८० करोड़ रु० की विदेशी सहायता तो P L 480 के अन्तर्गत प्राप्त होगी तथा शेष अर्थात् २,१३४ करोड़ रु० की विदेशी सहायता अन्य माध्यमों के अन्तर्गत प्राप्त होगी।

### भारत में विदेशी पूँजी का भविष्य

भारत में विदेशी पूँजी का स्वागत किया जा रहा है। इस सम्बन्ध में विदेशी मेहमान आये दिन आते रहते हैं जिनका कि बहुत ही जोर-शोर से स्वागत किया जाता रहा है। हमारे अर्थमन्त्री तथा प्रधानमन्त्री दोनों ही समय समय पर विदेशियों को आवश्यक आश्वासन देने रहते हैं। किन्तु फिर भी विदेशी पूँजी इतनी मात्रा में नहीं आ रही है जितनी कि आज हमको आवश्यकता है। इसके कारण हमें समय समय पर अपने विकास कार्यक्रम में आवश्यक कटौती करनी पड़ती है। विदेशी पूँजी के आगमन को मात्रा में वृद्धि करने के लिए हमको उचित वातावरण उत्पन्न करना

होगा। मन्त्रियों तथा राजनीतिज्ञों के समय कुसमय पर दिये जाने वाले उत्तरदायित्व रहित भाषणों को रोकना होगा। हमारी प्रधानमन्त्री श्रीमती इन्दिरागांधी ने २९ जुलाई, १९६९ को राज्य-सभा में जो बयान दिया था उसमें यह स्पष्ट शब्दों में घोषणा की थी कि भारतीय औद्योगिक विकास के उस क्षेत्र में जहाँ पर अधिकांशतः विदेशी माल का आयात होता है, विदेशी पूँजी का सदैव स्वागत होता रहेगा। एक प्रश्न के उत्तर में उन्होंने बताया कि पिछली तीन पंचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत भारत को प्राप्त कुल विदेशी सहायता का ३०% भाग अमरीका से, १०% भाग रूस से, ८% भाग पश्चिमी जर्मनी से, ८% भाग ब्रिटेन से तथा १६% भाग विश्व बैंक तथा उससे सम्बन्धित संस्थाओं से प्राप्त हुआ। शेष भाग अन्य देशों से प्राप्त हुआ। इसी समय श्री पी० सी० सेठी (Minister of State for Finance) ने तालियों की ध्वनि के बीच यह घोषणा की कि भारत को १९८०-८१ के उपरान्त विदेशी सहायता की आवश्यकता नहीं रहेगी।

---



खण्ड ४

श्रम

( LABOUR )

**भारत में औद्योगिक श्रम, श्रम-संगठन, औद्योगिक  
सम्बन्ध तथा प्रबन्ध में श्रमिकों का भाग**  
(Industrial Labour, Trade Union Movement, Industrial  
Relations and worker's Participation in Management)

**प्रस्तावना :**

औद्योगिक क्रान्ति की एक बहुत बड़ी देन है, श्रम व पूँजी के बदलते हुए सम्बन्ध । वृहत्-स्तरीय उत्पादन के साथ-साथ एक ओर कतिपय पूँजीपति समस्त औद्योगिक व्यवस्था पर नियंत्रण रखते हैं तो दूसरी ओर देश के लाखों-करोड़ों श्रमिकों का भाग्य पूँजीपतियों की नीति पर निर्भर हो जाता है । वस्तुतः जिस देश में औद्योगिक विकास जितना व्यापक होगा, श्रमिकों के शोषण की संभावनाएँ वहाँ उतनी ही अधिक होंगी और यदि राज्य इनके हितों की रक्षा के लिए, कटिबद्ध नहीं है तो श्रमिकों व पूँजीपतियों के संघर्ष उस अर्थव्यवस्था में एक आम बात बन जाएँगे ।

**(I) औद्योगिक श्रम**

**औद्योगिक श्रम की प्रकृति**

भारत में औद्योगिक विकास का प्रारम्भ उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में हुआ और श्रमिकों तथा पूँजीपतियों के सम्बन्धों का भी इसी समय से पृथक्करण प्रारम्भ हुआ । लेकिन कुटीर उद्योगों का जितनी तेजी से पतन हो रहा था, उतनी तेजी से वे शिल्पकार वृहत्-स्तरीय उद्योगों की ओर आमुख होने की अपेक्षा कृषि की ओर प्रवृत्त हो रहे थे । डा० देसाई का कथन है कि भारतीय श्रमिक, विशेष रूप से शिल्पकार उन्नीसवीं शताब्दी में नवीन उद्योगों के प्रति सर्गक थे, क्योंकि इन कारखानों की प्रारम्भिक स्थिति अत्यन्त शोचनीय थी ।<sup>1</sup> इसलिए उन्नीसवीं शताब्दी में औद्योगिक क्षेत्र में कार्य करने वाले श्रमिकों का अनुपात घटता रहा ।

भारतीय औद्योगिक श्रमिकों की विशेषताएँ इस प्रकार है

(१) भारत के अधिकांश औद्योगिक श्रमिक गाँवों से खाली समय में काम करने के लिए कारखानों की शरण लेते हैं । श्री एस० के० बोस के मतानुसार यदि आज भी औद्योगिक श्रमिकों को उनके गाँवों में ही उचित रोजगार की सुविधाएँ दी जाएँ तो शायद उनमें से अधिकांश कार-

खानों को छोड़ देंगे।<sup>1</sup> यह प्रवृत्ति श्रमिकों को मन लगाकर स्थायी रूप से काम नहीं करने देती और किसी विनिष्ट उद्योग में श्रमिक दक्ष नहीं हो पाता। डा० तुलसीराम ने कोयले के उत्पादन की एक तालिका प्रस्तुत करते हुए बताया है कि वष के विभिन्न महीना में कोयले का उत्पादन इसी लिए घटता-बढ़ता रहा है कि खानों में काम करने वाले श्रमिकों की पूर्ति अनियमित रहती है और फसल बोने तथा बाटने के समय बहुत से श्रमिक गावों में चले जाते हैं।<sup>2</sup>

(२) श्रमिकों की संस्कृति व भाषाभाषा का भिन्न होना भी एक विशेषता है। प्रान्तीय भिन्नता के कारण विभिन्न श्रमिक जो एक ही कारखाने में काम करते हैं सरलता से एक दूसरे की आवश्यकताओं व कठिनाइयों को समझने में असमर्थ रहते हैं। श्री एस० के० बोस की यह मायता है कि श्रमिकों की सांस्कृतिक व भाषा मन्दायी भिन्नता के कारण भी अनुपस्थितिवाद को बल मिलता है तथा श्रमिकों का संगठन होने में कठिनाई होती है।

(३) भारत में औद्योगिक श्रम का अनुपात बहुत कम है। यह हम पिछले अध्यायों में स्पष्ट कर चुके हैं कि भारत की अधिकांश जनता कृषि पर निर्भर रहती है तथा बड़े उद्योगों में सलमन श्रमिकों का अनुपात आज भी कायरोत जनसंख्या के ४५% से अधिक नहीं है।

(४) औद्योगिक श्रमिकों में विशिष्ट ज्ञान का अभाव है। वार तथा यामे का कथन है कि अल्प विकसित देशों में अधिकांश श्रमिकों की आवश्यक कृषि के न होने से अनुमानत ८०-८५ औद्योगिक श्रमिक विशिष्ट ज्ञान प्राप्त नहीं कर पाते।<sup>3</sup> भारत में केवल बम्बई कलकत्ता जमशेदपुर मद्रास और अहमदाबाद में काम करने वाले २० से ४०% तक कृषक स्थायी रूप से कारखानों में काम करते हैं और इमीति कुछ ही समय में वे विशिष्ट उद्योगों के सम्बन्ध में दक्षता प्राप्त कर लेते हैं।<sup>4</sup> लेकिन अधिकांश श्रमिक दक्ष नहीं हैं क्योंकि वे स्थायी रूप से एक ही जगह काम नहीं करते।

(५) अ्य देशों की अपेक्षा भारत में श्रमिकों में संगठन का अभाव है। श्रम संगठनों के विकास तथा इनकी धीमी प्रगति के कारणों का विस्तार से विवरण आगे प्रस्तुत किया जाएगा।

(६) भारतीय श्रमिकों की कुशलता अल्प विकसित देशों के श्रमिकों की अपेक्षा कम है। श्रमिकों की उत्पादकता कम होने के कई कारण हैं सबसे बड़ा कारण है श्रमिकों का बाहुल्य जिससे श्रम की बचत को प्रोत्साहन देने वाली प्राविधियों का उपयोग साधारणतया सम्भव नहीं होता। पूँजी की कमी इस दृष्टि से एक महत्वपूर्ण बाधा है क्योंकि आधुनिकतम यंत्रों का उपयोग पूँजी के अभाव में सम्भव नहीं हो पाता। इसके अतिरिक्त इन देशों के उपयोग के विषय में भारत जैसे अल्प विकसित देशों के श्रमिक अनभिन्न हैं। वस्तुतः इन देशों में एक ओर श्रमिकों का बाहुल्य रहता है और दूसरी ओर उत्पादकता कम रहती है। प्रायोगिक सुधारों के कारण बेकारी के बढ़ने की सम्भावनाएँ और अधिक हो जाती हैं। इस प्रकार भारत जैसे अल्पविकसित देशों में औद्योगिक श्रमिक व्यवसाय की दृष्टि से पिछड़े रह जाते हैं।<sup>5</sup>

### भारतीय औद्योगिक श्रमिकों की निम्न-स्तरीय कुशलता

अनेक बार विदेशी तथा भारतीय औद्योगिक श्रमिकों की तुलना करते हुए यह कहा जाता है कि भारतीय औद्योगिक श्रमिक इंग्लैंड अमरीका फ्रान या जापान के श्रमिकों की अपेक्षा कम कुशल हैं। सर वरीमट सिम्पसन के अनुसार उकासायोर की मिल में काम करने वाला एक श्रमिक २६७ भारतीय श्रमिकों के बराबर काम करता है। इसी प्रकार सर अलेक्जेंडर मक्सवेल

1 S K Bose Some Aspects of Indian Eco Development Vol II p 131

2 Dr Tuls Ram Location of Industries in India pp 126 7

3 Bauer and Yamey Economics of Under developed Countries Chapter 2

4 Dr Tuls Ram ibid pp 216 19

5 Measures for the Eco Development of Under developed Countries [UNO] 1951 p 7 and 59

में औद्योगिक आयोग के समक्ष गवाही देते हुये बताया था कि यूरोपीय श्रमिक ३ या ४ भारतीय श्रमिकों के बराबर कार्य करता है।<sup>1</sup>

संयुक्त राष्ट्र सच की एक रिपोर्ट के अनुसार एक जापानी मिल में १८ श्रमिक १,००० तकुओ पर कार्य करते हैं, जबकि भारत में इतने ही तकुओ के लिए ३०-३१ श्रमिकों को रखना पड़ता है। श्री नवल एच टाटा के मत में भारत में २२ श्रमिक १,००० तकुओ पर कार्य करते हैं, जबकि अमरीका में १,००० तकुओ पर श्रमिकों की औसत संख्या ४५ तथा लकाशायर में ६७ है।<sup>2</sup> बुनाई के क्षेत्र में १०० कर्घों पर भारत में ९८ श्रमिकों को प्रयुक्त करना पड़ता है, जबकि जापान में ४८ श्रमिकों से ही यह कार्य पूरा कर लिया जाता है। एक अन्य अनुमान के अनुसार भारत में प्रति श्रमिक उत्पादकता कम होने के कारण १०० कर्घों पर मजदूरी की लागत १०९ रुपए ५६ नए पैसे आती है जबकि जापान में श्रमिकों की मजदूरी की लागत इतने ही कर्घों पर ३९ ७८ रुपए तथा लकाशायर में ८५ ०९ रुपए है। जूट-उद्योग के क्षेत्र में इंडी (इंग्लैंड) का एक श्रमिक दो भारतीय श्रमिकों के बराबर काम करता है, जबकि इस्पात उद्योग में भारतीय श्रमिकों की औसत उत्पादकता से अमरीकी श्रमिकों की औसत उत्पादकता दस गुनी है। इसी प्रकार कोयले का उत्पादन औसत भारतीय श्रमिक की अपेक्षा अमरीका में ६ गुना, इंग्लैंड में २ गुना तथा ट्रांसवाल में ३.३ गुना उत्पादन प्रत्येक श्रमिक (औसत) उत्पादन करता है।<sup>3</sup>

लेकिन ये सब निष्कर्ष तथा आंकड़े सही होने पर भी भारतीय औद्योगिक श्रमिकों का इस दिशा में कोई दोष नहीं दिखाई देता। यदि श्रमिकों की कुशलता को प्रभावित करने वाली निम्न परिस्थितियों का अध्ययन किया जाए तो यह स्पष्ट हो जाता है।

(१) भारतीय श्रमिक की मजदूरी बहुत कम है—१९२८ में श्री पर्सेल तथा हल्सवर्थ ने एक जाँच के बाद बताया कि भारत में अधिकांश औद्योगिक श्रमिकों को ९ शिल्लिंग प्रतिदिन से अधिक मजदूरी प्राप्त नहीं होती, जो उनके तथा उनके परिवार के भरण-पोषण के लिए अत्यन्त अपर्याप्त रहती है।<sup>4</sup>

इसी प्रकार १९३८ में श्री एस० बी० फुलेकर ने अंतर्राष्ट्रीय श्रम अधिवेशन में भाषण करते हुए बताया कि भारतीय उद्योगों में काम करने वाले अधिकांश श्रमिकों को इतनी भी मजदूरी नहीं मिलती कि वे अपनी अनिवार्य आवश्यकताओं को पूरा कर सकें। इसी कारण उनके मत में, भारतीय औद्योगिक श्रमिक बीमारी, बेकारी, बुढ़ापा तथा मृत्यु से सरक्षित नहीं है।<sup>5</sup>

१९३५-३७ के बीच चाय के बगीचों में काम करने वाले श्रमिकों में पुरुषों को ७ ६० १३ आना, महिलाओं को ५ ६० १४ आना तथा बच्चों को ४ ६० ४ आना मासिक पगार मिलती थी। श्री शिवराय का कथन है कि इन बगीचों का अन्ध यूरोपीयन लोगों के हाथ में होने के बावजूद श्रमिकों के हितों की ओर कोई ध्यान नहीं दिया गया।<sup>6</sup>

इसीलिए यह कहा जा सकता है कि भारतीय श्रमिकों की अकुशलता के कारण वे गरीब नहीं हैं। अपितु गरीबी तथा मजदूरी की निम्न दरों के कारण उनकी निपुणता कम है। १९०८ में डा० नैयर ने सच ही कहा था कि यदि लकाशायर का एक श्रमिक भारत के २ ६७ श्रमिकों के बराबर कपड़ा उत्पन्न करता है तो इसका कारण यह है कि वह भारतीय श्रमिक की अपेक्षा ४ गुनी मजदूरी प्राप्त करता है।<sup>7</sup>

(२) प्राकृतिक कारण—भारत की जलवायु कृषि के लिए इसलिए अनुकूल हो सकती है कि इसकी मित्रता के कारण भिन्न-भिन्न फसलें यहाँ उगाई जा सकती हैं। लेकिन औद्योगिक

1. देखिए जयार एव वेरी भारतीय अर्थशास्त्र (१९६२), पृष्ठ ९५
2. Economic Survey of Asia & Far East (1950) U. N 1951, p. 71.
3. Quoted by Wadia & Merchant. Our Economic Problem, p. 482-83.
4. Purcell & Hallsworth: Report on labour conditions in India (19-28) p. 10.
5. Quoted by R. P. Dutt: India Today (1940) pp. 351-2
6. B. Shiva Rao. Industrial Worker in India (1939) p. 128.
7. जयार एव वेरी, पूर्व-उद्धृत-९५-९६

श्रमिकों की निपुणता पर इसका प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। गर्मी का लम्बा एव असुविधाजनक मौसम तथा वर्षा ऋतु की नम हवा सामान्यतः वर्ष में थोड़े ही समय को शेष रहने देते हैं, जब तक कि श्रमिक जी तोंड मेहनत कर सकें।

(३) निम्न जीवन-स्तर—निम्न-स्तरीय मजदूरी मिलने के कारण औद्योगिक श्रमिकों का जीवन स्तर बहुत नीचा है। वाडिया तथा मर्चेंट ने लिखा है कि औद्योगिक श्रमिकों को भारत में जेस के राजन से भी कम भोजन मिल पड़ता है।<sup>1</sup> कोलिन क्लार्क ने बताया कि प्राकृतिक परिस्थितियों के अनुसार श्रमिकों का औसत वजन ५० से ६० किलोग्राम है (अन्य देशों में अधिक है) और इस दृष्टि से प्रत्येक श्रमिक को १९४० से २०४ कैलोरी भोजन में प्रतिदिन प्राप्त होना चाहिये। दुर्भाग्य से १५००-१६०० कैलोरी से अधिक उसे नहीं मिलती और इसीलिए भारतीय श्रमिकों का शारीरिक दृष्टि से दुबल है।<sup>2</sup>

(४) आवास समस्या—भोजन के अभाव के अतिरिक्त दूसरी समस्या है आवास की। बम्बई में लगभग ७० प्रतिशत श्रमिक परिवार केवल एक कमरे वाले मकानों में रहते हैं और अन्तर मकानों में भीड़-भाड़ बहुत ज्यादा होती है। यही स्थिति अहमदाबाद, बलकत्ता, सूरत, हावड़ा, कानपुर मद्रास आदि औद्योगिक नगरों में भी है। भीड़ अधिक होने के कारण स्वच्छ हवा व रोशनी की व्यवस्था नहीं हो पाती और बीमारियों के प्रकोप प्रारम्भ हो जाते हैं। जयार व बेरी इसके विपरीत लन्दन का उदाहरण देते हुए बताते हैं कि वहाँ केवल ६ प्रतिशत जनसंख्या १ कमरे वाले मकानों में रहती है।<sup>3</sup> बम्बई की गन्दी बस्तियाँ एक ओर अपने में सभी सामाजिक अपराधों एव आचरहीनता को छुपाए रहती हैं तो दूसरी ओर बीमारियों को जन्म देकर ऐसी पीढ़ियों का निमाण करती रहती हैं जो रोग तथा मारुत हैं। फॉल तथा हॉल्सवर्थ के मत में इन सब बीमारियों की जड़ गंदे आवासों में निहित है। वे यह मानते हैं कि श्रमिकों की गंदी बस्तियाँ एक ओर उद्योगपतियों की श्रमिकों के हितों के सम्बन्ध में उपेक्षा की द्योतक हैं लेकिन दूसरी ओर श्रमिकों की कुशलता पर प्रतिकूल प्रभाव डालती हैं।<sup>4</sup>

(५) श्रमिकों की अशिक्षा एव अज्ञानता—श्रमिकों की अशिक्षा तथा अज्ञानता का भी उनकी निपुणता पर प्रतिकूल प्रभाव होता है। अशिक्षा के कारण उनकी सामान्य वृद्धि का पूर्ण विकास नहीं हो पाता और वे विशिष्टता प्राप्त करने में असमर्थ रहते हैं। व्यावसायिक विशिष्टता के लिए भी साधारण शिक्षा आवश्यक है। लेकिन भारतीय श्रमिकों में अधिकांश निखना और पढ़ना भी नहीं जानते।

(६) दूषित सामाजिक तथा धार्मिक वातावरण—सामाजिक तथा धार्मिक वातावरण का भी भारतीय औद्योगिक श्रमिकों की निपुणता पर प्रतिकूल प्रभाव होता है। एक विदेशी विद्वान ने कहा था कि भारतीय जनता में अधिकांश लोगों का सतुष्टि बिन्दु बहुत नीचा है। वस्तुतः श्रमिकों का काम करना बुरा ही है और वे आवश्यक वस्तुओं की प्राप्ति के पश्चात् अधिक काम करने का प्रयास नहीं करते और इससे उनकी कार्यक्षमता में वृद्धि नहीं हो पाती। जहाँ तक सामाजिक वातावरण का प्रश्न है श्रमिकों में व्याप्त शराब के अत्यधिक उपयोग के कारण भी उनकी कार्यक्षमता नहीं बढ़ सकती। दुर्भाग्य से भारत के औद्योगिक श्रमिकों में शराब एक आवश्यक वस्तु है और जब तक इसमें श्रमिकों को मुक्त नहीं हो जाते उनकी कार्यक्षमता में सुधार होना संभव नहीं है।

(७) प्रबन्धकों का उत्साहनता—भारतीय उद्योगपति श्रमिकों के हितों की ओर साधारणतया उदासीन रहते हैं। स्वायत्तरता की भावना के कारण अधिकांश कारखानों के प्रबन्धक श्रमिकों के हितों की रक्षा की कोई व्यवस्था नहीं करते। थो डी० एच० बुकेनन के मत में

1 Quoted by Wadia & Merchant ibid p 488

2 Symposium on Remuneration of Industrial Labour Paths to Eco Growth—Edited by Amlan Datta—p 271 2

3 जयार एव बेरी पूर्व उद्धृत ९७-९८

4 Purcell & Hallsworth, ibid, p 89

श्रमिकों की निर्धनता, कम निपुण होने तथा निम्नस्तरीय जीवन स्तर की जिम्मेदारी काफी सीमा तक कारखानों के मालिकों पर ही है।<sup>1</sup> बड़े पैमाने पर उत्पादन होने से जो बड़े पैमाने पर लाभ प्राप्त होते हैं यदि उसका एक भाग श्रमिकों के हितार्थ भी प्रयुक्त हो जाय जो उनका उत्साह बढ़ता है और इससे उनकी कुशलता भी बढ़ जाती है। डा० देसाई ने एक उदाहरण देते हुए बताया है कि द्वितीय महायुद्ध काल में जूट उद्योग के लाभ ६३ गुने हुए, सूती वस्त्र उद्योग में ६३ गुने हो गये, चाय में चार गुने तथा शक्कर में लगभग २३ गुने लाभ की प्राप्ति हुई, लेकिन श्रमिकों की मजदूरी में अधिक वृद्धि नहीं हुई।<sup>2</sup>

(८) श्रमिकों के साथ गुलामों जैसा व्यवहार—कारखानों के प्रबन्धकों का सामान्य व्यवहार श्रमिकों के साथ सम्मानपूर्ण होने की अपेक्षा गुलामों जैसा है और उनकी नीति श्रमिकों से अधिकाधिक काम लेने की रहती है। यही कारण है कि भारत में श्रमिकों में काम करने की रुचि व उत्साह नहीं होता। वास्तविक मजदूरी बढ़ने पर श्रमिकों की उत्पादकता में वृद्धि नहीं होती, क्योंकि कारखानों के प्रबन्धकों के व्यवहार से वे सतुष्ट नहीं हैं। वाडिया तथा मर्चेंट द्वारा प्रस्तुत एक तालिका के अनुसार १९५० व १९५४ के बीच उद्योगों में मजदूर श्रमिकों की वास्तविक आय में ४३ प्रतिशत वृद्धि हुई लेकिन उनकी उत्पादकता केवल १४ प्रतिशत ही बढ़ सकी।<sup>3</sup>

(९) महत्वाकांक्षा का अभाव—भारतीय श्रमिकों में महत्वाकांक्षा का अभाव है। साधारणतया महत्वाकांक्षी होने पर श्रमिक काफी रुचिपूर्वक कार्य करता है और इससे उसकी निपुणता बढ़ती है। पर दुर्भाग्य से महत्वाकांक्षी होने के कारण श्रमिक की रुचि केवल 'पेट भरने' तक ही सीमित रहती है।

उपरोक्त कारणों से भारतीय श्रमिकों की कार्य-क्षमता बहुत कम है। चूंकि उद्योगों की शताब्दी में इनके हितों की रक्षा का सारा भार पूँजीपतियों पर ही डाला गया था, राज्य ने कोई निश्चित धर्म नीति नहीं अपनाई। लेकिन गत शताब्दी के अन्त में श्रमिकों का संगठन प्रारम्भ हुआ तथा राज्य ने स्वयं भी इनके हितों की रक्षा करने की आवश्यकता अनुभव की। अब हम राज्य द्वारा पारित किए गए उन अधिनियमों का संक्षिप्त वर्णन करेंगे जिनके द्वारा औद्योगिक श्रमिकों के हितों की रक्षा सम्भव हो सकी।

## (II) श्रमिक संघ

### (Trade Unions)

#### श्रमिक-संघ का उद्गम

श्रमिक-संघ आन्दोलन मुख्यतः वर्तमान फ़ैक्टरी व्यवस्था की ही देन है। फ़ैक्टरी व्यवस्था का विकास होने से पूँजीवादो अर्थव्यवस्था को प्रोत्साहन मिला क्योंकि वह उत्पादन का एक बहुत बड़ा भाग स्वयं ही ले जाया करता था। इससे एक ऐसे अमहाय सनाज का जन्म हुआ जो कि अपनी नियुक्ति और मजदूरी के लिए नियोक्ता (पूँजीपति) पर ही निर्भर था। परिणाम-स्वरूप दोनों के आपसी सम्बन्ध दिन पर-दिन विगड़ते ही चले गये। इसका कारण श्रम की कुछ निजी विशेषताएँ बतलाई जाती हैं। श्रम नाशवान होता है, अतः उसे एकत्रित करने का प्रश्न ही नहीं उठता है। श्रमिक अपना श्रम लेकर बाजार में आता है। श्रम-बाजार में जो कुछ भी मूल्य मिलता है वही उसको स्वीकार करना पड़ता है। श्रमिकों की माँग करने वाले उत्पादक (पूँजीपति) चाहें तो कुछ समय तक श्रम की माँग नहीं करें, लेकिन श्रमिक के वास्ते कुछ समय तक के लिए श्रम की पूँति स्थागित करना सम्भव नहीं, क्योंकि यदि वह काम नहीं करेगा तो उसको भूखा मरना होगा। इसलिए बेचारे श्रमिक को उचित मजदूरी नहीं मिलती जिसका परिणाम होता है 'शोषण'। उनके हितों को बहुत ही बेरहमी से बुचला गया। चेतन प्राणी न समझकर जड़ वस्तु

1. D. H. Buchanan. The Development of Capitalist Enterprise in India (1934) p. 386

2. Dr A R. Desai : Recent Trends in Indian Nationalism (1960), p 31

3. Wadia & Merchant : ibid, p. 491

समझा जाने लगा। इस प्रकार का अन्यायपूर्ण व्यवहार वर्षों तक चालू रहा। अन्त में श्रमिकों ने उत्पादन के क्षेत्र में अपना महत्त्व समझा। कार्ल मार्क्स (Karl-Marx) ने नारा बुलन्द किया कि हे दुनियाँ के मजदूरों एक हो जाओ यदि तुम्हारे अन्दर एकता रही तो तुम्हें कोई भी हानि नहीं हो सकती। इस नारे ने जादू जैसा चतमकार दिखलाया। 'एकता ही शक्ति है' (Unity is strength) नामक सिद्धान्त ने जोर पकड़ा। इन सब बातों ने उन्हें सगठन के लिए प्रेरित किया। इस प्रकार के घोर अन्यायपूर्ण मानवताहीन शोषण को समाप्त करने के लिए विभिन्न राष्ट्रों में श्रमिक-सघों का शीघ्रगणेश हुआ।

### श्रमिक-सघ की परिभाषा :

भारतीय ट्रेड यूनियन विधान सन् १९२६ (Indian Trade Union Act, 1926) के अनुसार श्रम सघ की परिभाषा इस प्रकार दी गई है—“कोई भी सगठन चाहे अस्थायी हो या स्थायी आदि श्रमिक और उद्योगपति या मालिक और कर्मचारियों के बीच अथवा कर्मचारियों और कर्मचारियों के बीच उचित सम्बन्ध बनाये रखने के लिए बनाया गया हो या वाणिज्य व्यापार करने पर कुछ प्रतिबन्ध लगाने के लिए बनाया गया हो या दो या दो से अधिक सघों का सगठन हो तो उसको ट्रेड यूनियन ही कहा जायगा।”

श्री वी० वी० गिरि (V V Giri) के शब्दों में, “श्रम-सघों से हमारा अभिप्राय ऐसे सगठनों से है जिनका निर्माण ऐच्छिक रूप से सामूहिक शक्ति के आधार पर श्रमिकों के हितों की सुरक्षा के लिए किया जाता है।”

सिडनी तथा बेट्रिक्स वेब (Sidney and Beatrice Webb) के अनुसार, “श्रमिक-सघ वास्तव में मजदूरी पर निर्वाह करने वाले व्यक्तियों के उनके कार्य की दशायें विगड़ने न देने तथा उन्हें सुधारने के लिए बनाये गये स्थायी सगठन हैं।”

### श्रमिक-सघ के उद्देश्य एवं कार्य :

(१) श्रमिकों में परस्पर बन्धुत्व एवं सहयोग की भावनाओं का विकास करना तथा उन्हें संगठित करना। (२) श्रमिक एवं उनके अधिकारियों में सहयोग की भावना उत्पन्न करना। (३) उनके काम एवं मजदूरी के सम्बन्ध में उनकी विभिन्न अक्षमताओं पर विचार करना और उन्हें धैर्यात्मक रूप से दूर करने का प्रयत्न करना। (४) रोग, बीमा, प्रांवीडेण्ट-फण्ड, सरकारी सख्त, डाक्टरों सुविधा आदि लाभदायक योजनाओं की व्यवस्था करना। (५) हृदयता की घोषणा करना, संगठित करना एवं उसे सफलतापूर्वक चलाता, नियोजकों से बातचीत करना और झगड़ों को क्षान्ति से तय करना। (६) आवश्यकता पड़ने पर कानूनी महायुता करना। (७) श्रमिकों को उचित मजदूरी दिलाना, काम के घण्टे तथा काम करने की दिशाएँ ठीक करना तथा अन्य प्रकार की सुविधाएँ मालिकों से दिलवाना। इस प्रकार श्रमिकों के हितों के लिए मालिकों से लड़ना। (८) श्रमिकों की शिक्षा का प्रबन्ध करना, उनमें अच्छे सस्कारों का मन्थन करके उनके सांस्कृतिक जीवन-स्तर को ऊँचा उठाना। बीमारी, बेकारी, दुष्टता, हृदयता, तानाबन्दी इत्यादि मुसीबतों में श्रमिकों के लिए सामाजिक सुरक्षा का कार्य करना।

### एक सफल और दृढ़ श्रम सघ की विशेषणाएँ

श्रमिक सघ अनेक महत्त्वपूर्ण कार्य करते हैं, किन्तु ये अपने कार्यों में तभी सफल हो सकते हैं जबकि इनका आधार दृढ़ हो। अतः एक, सफल और दृढ़ श्रम सघ के लिए आवश्यक है कि उसके सदस्य शिक्षित हों, तथा अपने अधिकारों और कर्तव्यों के लिए जागृक हों। दूसरा, भारी सदस्य में उसके सदस्य हों। तीसरा, आर्थिक स्थिति अच्छी हो। चौथा, इनका सगठन प्रदातन्त्रीय ढंग पर हो। पाँचवाँ इन श्रमिक सघों की मालिकता तथा सरकार से मान्यता प्राप्त हो। छठा, इनके नेता ईमानदार, योग्य, अनुभवी तथा श्रमिकों में से ही हों और श्रमिकों की कठिनाइयों से भली प्रकार परिचित हों। सातवाँ, सदस्यों में मेल और सहयोग की भावना हो। आठवाँ, श्रमिक-सघ अपना श्रमिक सघ समय और धन श्रम हितकारी कार्यों में लगाता हो। नवाँ, श्रमिकों को अपने विचार प्रकट करने की स्वतन्त्रता हो। दसवाँ, श्रमिक-सघ राजनैतिक कार्यविधि

से मुक्त हो। ग्यारहवाँ, श्रम-संघों की नीति विध्वसात्मक न होकर रचनात्मक एवं निर्णयात्मक हो। अन्त में इनका संगठन न्याय और वृद्धि के आधार पर होना चाहिये।

**श्रमिक-संघों के लाभ**

श्रमिक-संघों से श्रमिकों को निम्न लाभ हैं :—(१) सभी श्रमिकों में एकता उत्पन्न हो जाती है। (२) कार्य के घण्टों में कमी होने तथा कार्य की दशाओं में सुधार होने से श्रमिकों की कार्यक्षमता बढ़ जाती है। (३) श्रमिकों के शोषण की मनोवृत्ति समाप्त होने लगती है। (४) देश में औद्योगिक शान्ति कायम हो जाती है। (५) आवश्यकता पड़ने पर श्रमिक-संघ श्रमिकों को आर्थिक सहायता प्रदान करते हैं। (६) श्रमिक-संघ श्रमिकों के लिए मनोरंजन आदि की सुविधायें भी प्रदान करते हैं। (७) इनके होने से श्रमिकों में कर्तव्य परायण एवं उत्तरदायित्व की भावना उत्पन्न होती है। (८) श्रमिक-संघ श्रमिकों को जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में विकास हेतु प्रोत्साहित करते हैं।

**भारत में श्रमिक-संघों का उद्गम और विकास :**

विश्व के अन्य राष्ट्रों की भांति भारत में भी श्रमिक-संघों का विकास देश में औद्योगिक प्रगति के फलस्वरूप हुआ है। भारतवर्ष में आधुनिक रूप में औद्योगिक उत्पादन सन् १८५० के बाद में प्रारम्भ होता है। श्रमिकों में वास्तविक सङ्गठन की नींव १८८४ में पड़ी, जब श्री एन० एम० लोखाडे ने बम्बई में श्रमिकों की एक सभा बुलाई और अपनी माँगों के अनेक प्रस्ताव पास किये। इन प्रस्तावों में साप्ताहिक अवकाश, काम वाले दिन बीच में आधे घण्टे का अवकाश, मासिक मजदूरी का नियमित रूप से दिया जाना, दुर्घटना होने पर क्षतिपूर्ति करना इत्यादि माँगें सम्मिलित थीं। यद्यपि इन माँगों को स्वीकार कर लिया गया किन्तु कार्यान्वित करने की दिशा में कोई भी कदम नहीं उठाया गया। सन् १८९० में श्री लोखाडे ने बम्बई के श्रमिकों की प्रथम यूनियन की स्थापना की, जिसका नाम 'बम्बई मिल हेड्स एसोसियेशन' रखा गया। इसके बाद सन् १८९७ में रेलवे कर्मचारियों की संयुक्त समाज (The Amalgamated Society of Railway Servants), सन् १९०५ में कलकत्ता में मुद्रकों का संघ (Printers Union), सन् १९०७ में बम्बई डाक संघ (The Bombay Postal Union) और सन् १९१० में कामगार हितवर्धक सभा की स्थापना हुई।

सन् १९२६ में भारतीय श्रम संघ ऐक्ट (Indian Trade Union Act) पारित हुआ। इसके पास हो जाने से श्रमिक संघों की स्थिति अब वैधानिक हो गई। श्रमिक संघों का पंजीकरण (Registration) तेजी से होने लगा। इस प्रकार १९२६ के पश्चात् भारत में श्रम-संघों का विकास तीव्र गति से होने लगा। १९३८ के अन्त में श्रम-संघों व उनके सदस्यों की संख्या क्रमशः ४२० व ३,९०,११२ थी। इसके पश्चात् द्वितीय महायुद्ध १९३९ में प्रारम्भ हो गया जो कि १९४५ तक चला। इस अवधि में भारत में जो तेजी से औद्योगिक विकास हुआ जिसके फलस्वरूप श्रम-संघों की संख्या में तेजी से वृद्धि हुई। श्रम-संघों की संख्या १९४३ तक बढ़कर ८५३ हो गई। सन् १९४६ में भारतीय राष्ट्रीय श्रम मंच सभा (Indian National Trade Union Congress) की स्थापना की गई। इसका कारण यह था कि अखिल भारतीय श्रम-संघ सभा पर साम्यवादियों का पूर्ण रूप से नियन्त्रण हो चुका था। अतः कांग्रेस के वास्ते मजदूरों पर से साम्यवादियों का प्रभुत्व हटाने के लिए एक अलग संगठन बनाना अनिवार्य-सा हो गया था। इधर समाजवादियों ने अपनी एक अलग सभा सन् १९४८ में बनाई जिसे हिन्दू मजदूर सभा (Hind Mazdoor Sabha) कहते हैं। सन् १९४९ में प्रो० साहू ने संयुक्त श्रम मंच (United Trade Union Congress) का संगठन किया।

**वर्तमान स्थिति :**

आजकल 'इन्डियन नेशनल ट्रेड यूनियन कांग्रेस' में श्रमिकों की सबसे अधिक संख्या है। इसमें लगभग ८४० श्रमिक संघ सम्मिलित हैं जो कि लगभग २० लाख श्रमिकों का प्रतिनिधित्व करते हैं। उसके बाद 'आल इन्डिया ट्रेड यूनियन कांग्रेस' का नम्बर आता है। तत्पश्चात् समाजवादी पार्टी द्वारा आयोजित 'हिन्दू मजदूर सभा' तथा बाद में 'यूनाइटेड यूनियन कांग्रेस'



का नम्बर आता है। इस प्रकार स्वतन्त्रता के पश्चात् से हमारे देश में ये चार ही प्रमुख श्रमिक संघ कार्य कर रहे हैं।

### अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संघ से सम्बन्ध (Relation with I L O)

इस बात से सभी सहमत हैं कि अन्तर्राष्ट्रीय श्रम-संघ ने भारतीय श्रम संघ आन्दोलन की प्रगति में भारी सहायता प्रदान की है। आज हमारा श्रमिक अकेला ही नहीं है बल्कि उसके अन्य राष्ट्रों के श्रमिकों की पूर्ण महानुभूति प्राप्त है। हमारा श्रमिक अपने अधिकार और सुविधाओं के लिए जाग्रत है। अन्तर्राष्ट्रीय संगठन पत्र व पत्रिकाएँ भेजा करता है जिनके द्वारा हमारे श्रमिक अन्य राष्ट्रों के श्रमिकों के बारे में आवश्यक जानकारी प्राप्त करते हैं। हमारे प्रतिनिधि अन्तर्राष्ट्रीय श्रम बैठकों में जाते हैं तथा सामूहिक रूप से श्रम समन्याओं पर विचार करते हैं और इस प्रकार आवश्यक जानकारी प्राप्त करते हैं। इतिहास इस बात का साक्ष्य है कि जब-जब हमारे देश में श्रमियों पर विपत्ति आई है समार के श्रमिक संघों ने हमारे श्रमिकों की सहायता की है।

### भारतीय श्रमिक संघ आन्दोलन के विकास में बाधाएँ

भारतीय श्रमिक-संघ आन्दोलन के इतिहास पर एक विहंगम दृष्टि डालने से यह स्पष्ट हो जाता है कि यद्यपि इतिहास काफी रमा हुआ होता है फिर भी आन्दोलन का विकास उतनी तीव्रता एवं दृढता में नहीं हो पाया जितना कि होना चाहिए था। हमारे देश के श्रम संघों में न तो उतनी क्षमता है और न भावना जो अन्य देशों में विद्यमान है। जब हम आँकड़ों की तरफ अपनी नजर दौड़ाते हैं तो मुश्किल में २२ लाख श्रमिक संघों के सदस्य हैं जबकि १ करोड़ से अधिक श्रमिक तो सिर्फ भीमकाय (Large scale) उद्योगों में ही कार्य करते हैं।

### इस घटती प्रगति के निम्नलिखित कारण हैं

(१) सबसे प्रथम शाही श्रम आयोग द्वारा प्रस्तुत उन तत्वों के विषय में बताना आवश्यक है जो श्रमिक संगठन को मुहट्ट बनाने में बाधक हैं। शाही आयोग के मत में भारतीय श्रमिकों का माव से मोह तथा अस्थायी रूप में कारखानों में काम करना इस आन्दोलन के विकास से सबसे बड़ी बाधा है। इसके अतिरिक्त भाषा व संस्कृति की भिन्नता व शिक्षा का अभाव भी श्रमिक संघ आन्दोलन के विकास में अवरोध उत्पन्न करते हैं।<sup>1</sup>

(२) अलक घोष के कथानुसार अशिक्षित तथा अशुभ श्रमिकों में प्रजातन्त्र की परम्पराओं को सरलता से जाग्रत करना सम्भव नहीं होता और इसीलिए वे अपने अधिकारों की प्राप्ति के लिए सरलता से संगठित नहीं हो पाते और तटस्थ रहते हैं।

(३) भारतीय श्रमिक संघ आन्दोलन का एक दोष यह भी है कि अधिकांश श्रमिक संघों का मामान्य उद्देश्य हड़ताल करना है। इसमें न केवल गरीब श्रमिकों की क्षति होती है, बल्कि अनवश्यक हड़तालों के कारण उत्पादन की प्रक्रियाएँ भी रुक जाती हैं। श्री कानिक ने बताया है कि १९४७-४८ में श्रमिक संघों ने अपनी आय का केवल ६२ प्रतिशत ही शिक्षा तथा श्रमिकों के बल्याण हेतु खर्च किया। उनके मत में कल्याणकारी कार्यों की यह उल्लेख्य श्रमिक संघों को कमजोर बना देती है।<sup>2</sup>

(४) राजनैतिक प्रयत्नों के कारण भी श्रमिक संघ जनता व सरकार की सहानुभूति प्राप्त नहीं कर पाते। विविध राजनैतिक दलों के नेता श्रमिकों में अपने दल का प्रभाव बढ़ाने के लिए प्रयास करते हैं। यही कारण है कि इटक आइटक हिंद मजदूर सभा आदि संस्थाएँ श्रमिक-

1 Quoted by Wadia & Merchant ibid, p 425

2 V B Karnik, ibid pp 226

संघो को प्रभावित करती रहती हैं फलस्वरूप उनकी उचित मांगों को भी सरकार व जनता महज राजनैतिक चाल मान लेती है।

(५) श्रमिक-संघों का विकास धीमा होने के कारण कोप का अभाव भी है। श्रमिकों की गरीबी उन्हें प्रतिफल कार्य करने को बाध्य करती है, चाहे उनका शोषण होता रहे। निर्धनता तथा कोपो का अभाव भी इस आन्दोलन के विकास में बाधक है।

(६) कारखाने में श्रमिकों को साधारणतया मध्यस्थों के माध्यम से भर्ती करवाया जाता है। ये मध्यस्थ श्रमिकों पर नैतिक और सब प्रकार का दबाव डालकर नियोजकों का विरोध करने से इन्हें रोकते हैं।<sup>1</sup>

(७) श्रमिक संघों का छोटा आकार तथा सूचना न देने का तरीका भी अनुचित है। पजीकृत समितियों में भी केवल ५१-५२ प्रतिशत ही सूचना प्रस्तुत करते हैं। श्रमिक संघों के सदस्यों, कोपो तथा गतिविधियों की पर्याप्त सूचना श्रम-विभागों को प्रस्तुत किया जाना जरूरी है।

१९४७-४८ में प्रति श्रमिक-मघ औसत सदस्य संख्या १,०२६ थी; परन्तु १९५७-५८ में यह घटकर ५४७ रह गई।<sup>2</sup>

(८) श्री बोस के मत में श्रमिक-संघों के साथ योग्य एवं कानून से परिचित परामर्शदाताओं का होना भी जरूरी है जो उनका मार्ग-प्रदर्शन कर सके। दुर्भाग्य से हमारे देश में इस प्रकार के परामर्शदाताओं का भी नितान्त अभाव है।

(९) श्री कानिक ने श्रमिक-संघों के विकास में दो बाधाएँ और बताई हैं—प्रथम औद्योगिक विकास को धीमी गति और द्वितीय, कारखानों के मालिकों का विरोध। भारत में कारखानों के मालिकों का साधारणतया उद्देश्य श्रमिक-संघों को कमजोर बनाने का ही रहता है। यथासम्भव वे सामूहिक सौदेबाजी की प्रवृत्ति को कुचलने का प्रयत्न करते हैं।

#### आवश्यक सुझाव

देश में करोड़ों व्यक्तियों का जीवन-स्तर ऊँचा उठाने के लिए, तेजी से औद्योगीकरण लाने के लिए तथा समाजवादी समाज की स्थापना का प्रश्न ध्यान में रखते हुये श्रमिकों के श्रमिक संघ आन्दोलन को दृढ़ बनाने की नितान्त आवश्यकता है। श्री वी० वी० गिरि के अनुसार 'श्रमिकों के हितों की रक्षा करने तथा उपादन के लक्ष्य को पूरा करने, दोनों के लिए ही दृढ़ श्रमिक संघ आन्दोलन की आवश्यकता है। यदि श्रमिक संघ में इन उद्देश्यों को पूरा करने की एकता नहीं है, दृढ़ता नहीं है, तो भारत में पूर्ण समाजवादी प्रजातन्त्र के आधार पर बनाये जाने वाले औद्योगिक ढाँचे की नींव दृढ़ न होगी और राज्य अपने श्रेष्ठतम आदर्शों के होते हुए भी, श्रमिक वर्ग को मौलिक अधिकार देने में असमर्थ रहेगा।' देश की प्रगति को ध्यान में रखते हुए यह आवश्यक है कि श्रमिक-संघ उन्नति करें और यह तभी सम्भव है जबकि इनकी बाधाओं को दूर किया जाय। इसके वास्ते निम्नलिखित सुझाव प्रस्तुत है :

(१) विभिन्न श्रमिक-संघों में एकता उत्पन्न की जाय। (२) श्रम-संघों को राजनैतिक क्षेत्र में विलकुल दूर रखा जाय। इनका प्रमुख उद्देश्य राष्ट्र का हित ध्यान में रखते हुए श्रमिकों को अधिक से अधिक सुविधाएँ पहुंचाना होना चाहिए। (३) श्रमिक वर्ग को शिक्षित किया जाय। इसके वास्ते रात की कक्षाएँ प्रारम्भ की जानी चाहिए। (४) श्रमिकों के बीच से गरीबी तथा ऋण-प्रस्तता दूर की जाय। इसके लिए सहकारी समितियों की स्थापना की जानी चाहिए। (५) श्रमिक-संघों को जाति-पाँति धार्मिक अथवा क्षेत्रीय दुर्भावनाओं से दूर रखा जाना चाहिये। (६) श्री वी० वी० गिरि के अनुसार 'एक उद्योग में एक नगठन' होना चाहिए। इससे आपसी सर्वप संपत्त हो जायगा। (७) श्रम-संघों का नगठन प्रजातन्त्रीय सिद्धान्तों पर होना चाहिये। (८) श्रम-संघों को वे समस्त कार्य संपन्न करने चाहिये जो एक आदर्श श्रम-संघ के होते हैं। (९) श्रमिक-संघ लाभ कोपो की स्थापना करें और इन लाभ कोपो में से श्रमिकों को वीमारी,

1 Mathur & Mathur : ibid pp. 80-2

2 V. B. Karnik : ibid, p. 227

बेकारी, दुर्घटना, मृत्यु अथवा अन्य सकटकारी अवस्था में आर्थिक एवं सामाजिक सुविधाएँ प्रदान कर (१०) नियोजित वर्ग श्रम-मणों को शत्रुता की भावना से नहीं बल्कि एक सहयोगी की भावना से देखें। श्रमिक उत्पादन के एक अनिवार्य अंग हैं। अतः उनसे मित्रता का व्यवहार किया जाना चाहिए। (११) श्रमिक-संघों के नेता श्रमिकों में से ही होने चाहिये। (१२) आजकल नियोजित वर्ग की ओर से यह आम सिक्कायत है कि श्रमिक काम करना नहीं चाहते जिसके फल-स्वरूप उनकी कायक्षमता दिन पर दिन गिरती चली जा रही है। यह एक राष्ट्रीय हानि है जिसको कि हर सम्भव तरीका से समाप्त करना होगा। इस प्रकार की मनोकृति समाप्त करने के लिए श्रम-मणों को अपना सत्रिय सहयोग देना चाहिए।

### (III) औद्योगिक सम्बन्ध तथा औद्योगिक शान्ति के ढंग (Industrial Relations and Methods of Industrial Peace)

इंग्लैंड में हुई औद्योगिक शान्ति के पश्चात् जब से मार्क्सवादी विचारधारा का जोर हुआ है, तब से औद्योगिक समाज में दो वर्ग उत्पन्न हो गये हैं—(१) पूँजीपतियों का वर्ग, तथा (२) श्रमिका का वर्ग। इन दोनों के बीच आपसी सघर्ष के दुष्परिणाम निकलते हैं जो न केवल पूँजीपति वर्ग अथवा श्रमिक वर्ग के लिए हानिकारक होते हैं बल्कि इनसे सम्पूर्ण उद्योग, सम्पूर्ण राष्ट्र तथा सम्पूर्ण समाज प्रवाहित हो उठता है। ऐसी परिस्थिति में यह परम आवश्यक प्रतीत होता है कि निष्पक्षता एवं तथा श्रमिक वर्ग दोनों के बीच अच्छे मधुर सम्बन्ध स्थापित किये जायें। इनसे औद्योगिक शान्ति कायम होगी।

#### औद्योगिक शान्ति का महत्व

औद्योगिक उत्पादन बढ़ाने, श्रमिकों की आर्थिक स्थिति को सुधारने और राष्ट्र को आर्थिक दृष्टि से समृद्धशाली बनाने हेतु औद्योगिक शान्ति का अत्यन्त महत्वपूर्ण स्थान है। यदि हड़तालें होती हैं, मिलों, कारखाना में तलावन्दी की जाती है, और इस प्रकार औद्योगिक शान्ति भङ्ग हो जाती है तो उत्पादन घटने लगता है। उत्पादन व्यय में निरन्तर वृद्धि होने लगती है तथा आय कम हो जाने से वंचारे श्रमिका को भोषण आर्थिक कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। इतना ही नहीं, बाजार में प्रति-दिन काम आने वाली वस्तुओं की कमी हो जाने से चोर-बाजारी का बोलबाला हो जाता है जिसके फलस्वरूप उपभोक्ताओं को भी अनेक कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। संक्षेप में औद्योगिक शान्ति क भंग हो जाने के परिणामस्वरूप सम्पूर्ण राष्ट्र की शान्ति भंग हो जाती है और इससे किसी को भी लाभ नहीं पहुँचता। आज जबकि हमारा राष्ट्र तेजी से औद्योगीकरण की तरफ चला जा रहा है, औद्योगिक शान्ति की सबसे अधिक आवश्यकता है। यह पंचवर्षीय योजनाओं की सफलता की कुँजी है।

#### औद्योगिक सघर्षों के कारण

औद्योगिक झगड़े पूँजीवादी अर्थव्यवस्था की देन हैं। इन सघर्षों के अनेक कारण हैं जिनमें से कुछ आर्थिक हैं, कुछ मनोवैज्ञानिक हैं कुछ राजनैतिक व सामाजिक हैं तथा कुछ प्रदब्ध सम्बन्धी हैं। संक्षेप में औद्योगिक सघर्ष के निम्न कारण हैं—(१) निम्न मजदूरी दर। (२) काम करने की दायें पूर्ण दशायें। (३) श्रमिकों की मनमाने ढङ्ग से छटनी। (४) बोनस तथा महँगाई आदि की मांग। (५) श्रम सघ—इतिहास इस बात का साक्षी है कि भारत में श्रम सघों की स्थापना के बाद ही औद्योगिक सघर्ष प्रारम्भ हुए हैं। इनसे पहले सघर्ष नाम मात्र के ही थे। उद्योगपति तथा श्रम-सघ दोनों ही शुरू से अपने को एक दूसरे का दुश्मन मानकर चलते हैं। उद्योगपति जान बूझ कर श्रम-मणों की मान्यता प्रदान नहीं करते। (६) श्रमिकों की भरती की दायेंपूर्ण पद्धति। (७) श्रमिकों तथा नियोजितों में प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्ध न होने के कारण भी झगड़े शुरू हो जाते हैं। (८) स्वतन्त्रता प्राप्त के लिये राजनैतिक नेताओं ने श्रमिका के आन्दोलन को अपना महत्वपूर्ण हथियार बनाया। (९) उद्योगों में प्रचलित की जाने वाली विवेकीकरण में सम्बन्धित योजनाओं के कारण भी मिन मारिक्तों तथा श्रमिकों में परस्पर सघर्ष प्रारम्भ हुआ है। (१०) अन्य कारण—मिल मालिकों का दुर्व्यवहार साम्यवादी विचारधारा, श्रमिकों की निधनता, अज्ञानता तथा अवकाश व छुट्टियों की कमी के कारण भी सघर्ष होते रहते हैं।

भारत में औद्योगिक संघर्ष का उद्गम और विकास .

प्रथम विश्व युद्ध से पूर्व औद्योगिक संघर्ष नाममात्र के थे, क्योंकि श्रमिक संघठित नहीं थे। किन्तु प्रथम युद्ध-काल में श्रमिकों में तेजी से चेतना आई। मृत्यों में वृद्धि होने के फलस्वरूप जीवन-स्तर व्यय में भी वृद्धि हुई किन्तु इसके विपरीत मजदूरी में समान अनुपात में वृद्धि न हुई। रूस में ऐतिहासिक क्रान्ति तथा अन्तर्राष्ट्रीय श्रम-संघ की स्थापना से भी भारतीय श्रमिकों को प्रेरणा मिली। इन सब बातों के कारण भारतीय श्रमिकों ने १९१९ में हड़तालें करना प्रारम्भ कर दिया। युद्ध समाप्त हो जाने से यह संघर्ष जोर पकड़ गया। १९२१ में लगभग ४०० हड़तालें हुईं। इसके बाद हड़तालों की संख्या में कुछ कमी हो गई। सन् १९२२, १९२३ और १९२४ में क्रमशः २७८, १७६ तथा १३२ हड़तालें हुईं। सन् १९३६ के बीच के समय में हड़तालों की वार्षिक संख्या १५० थी।

इसके बाद सितम्बर, १९३९ में द्वितीय विश्व युद्ध प्रारम्भ हो गया जिसके कारण वस्तुओं के मूल्यों में भारी वृद्धि हुई। अतः श्रमिकों में असन्तोष की भावना उत्पन्न हुई और इस प्रकार औद्योगिक संघर्षों में तेजी से वृद्धि हो गई।

१५ अगस्त, १९४७ को भारत स्वतन्त्र हो गया। राष्ट्रीय सरकार की स्थापना से श्रम समस्या की ओर विशेष अभिरुचि दिखाई गई। परिणामस्वरूप संघर्षों में कमी होना प्रारम्भ हो गया। यह संख्या सन् १९४९, १९५०, १९५१, १९५२, १९५३, १९५४, १९५५ तथा १९५६ में क्रमशः ९२०, ८१४, १,०७१, ९६३, ७७२, ८४०, १,१६६ और १,२०३ तक पहुँच गई। सन् १९४८ में बन्दरगाह कर्मचारियों की हड़ताल व जमशेदपुर के कर्मचारियों की हड़ताल प्रमुख थी।

वर्तमान स्थिति

निम्नलिखित तालिका से भारत में औद्योगिक संघर्ष की वर्तमान स्थिति स्पष्ट हो जाती है —

### औद्योगिक संघर्ष

वर्ष	संघर्षों की संख्या	भाग लेने वाले कर्मचारियों की संख्या (हजारों में)	कर्मचारियों द्वारा खोपे हुए दिनों की संख्या (हजारों में)
१९५६	१,२०३	७१५	६,९९२
१९५७	१,६३०	८८९	६,४२९
१९५८	१,५२४	९२९	७,७९८
१९५९	१,२३६	५३०	४,६८५
१९६०	१,५५६	९८३	६,५१५
१९६१	१,३५७	५१२	४,६१६
१९६५	१,८३५	९९१	६,४६९
१९६६	६,५५६	१,४१०	१३,८४६

(भारत, १९६८)

औद्योगिक संघर्षों को निपटाने की व्यवस्था

( १ ) ट्रेड डिस्प्यूट्स ऐक्ट, १९२६ (Trade Disputes act of 1929) - इस ऐक्ट में अवैधानिक हड़तालों अथवा तालाबन्दी की स्पष्ट शब्दों में व्याख्या की गई है। सहानुभूति प्रकट करने के लिए की जाने वाली हड़तालों को भी अवैध घोषित किया गया है। इस ऐक्ट के अनुसार सरकार की ओर से श्रमिकों के हितों की रक्षा के लिए श्रम अधिकारियों (Labour officers) की नियुक्ति की भी व्यवस्था की गई है। किन्तु इस अधिनियम में अनेक दोष होने के कारण १९२८ में इस ऐक्ट में सरकार ने आवश्यक संशोधन किये।

( २ ) औद्योगिक संघर्ष अधिनियम, १९४७ (The Industrial Disputes Act of

1947) —द्वितीय विश्व-युद्ध के पश्चात् बढ़ते हुए सघर्षों को रोकने तथा उनके निवटारे के लिए सन् १९४७ में औद्योगिक सघर्ष अधिनियम पास किया गया जो कि १ अप्रैल १९४७ में जम्मू और काश्मीर को छोड़कर सम्पूर्ण भारत में लागू किया गया। इस ऐक्ट की मुख्य-मुख्य बातें इस प्रकार हैं :

- (अ) वर्क्स समितियों (Works Committees) की स्थापना उन औद्योगिक इकाइयों में की गई है जिनमें १०० या इससे अधिक श्रमिक कार्य करते हैं। १ जुलाई, १९६६ को ९४५ वर्क्स समितियाँ कार्य कर रही थीं।
- (ब) समझौता व्यवस्था अधिकारी (Conciliation Officers) तथा समझौता व्यवस्था समिति (Board of Conciliation) की स्थापना यह अधिनियम केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों को यह अधिकार प्रदान करता है कि वे अपने-अपने क्षेत्र में समझौता व्यवस्था अधिकारी तथा समझौता व्यवस्था समिति की नियुक्ति तथा स्थापना कर सकती हैं। इन अधिकारियों तथा समितियों का मुख्य कार्य उद्योगों में होने वाले सघर्षों को निपटाने के लिए मालिकों तथा श्रमिकों के बीच मध्यस्थ का कार्य करना और दोनों पक्षों के बीच समझौता कराने का प्रयत्न करना होगा।
- (स) इस ऐक्ट में औद्योगिक ट्रिब्यूनल्स (Industrial Tribunals) की स्थापना की व्यवस्था भी की गई है।
- (द) मार्गदर्शक उपयोगिता सेवाओं में हड़ताल या तानाबन्दी करना अवैध माना जायगा।
- (इ) पचायत की व्यवस्था (Provisions for Arbitration) —किन्तु उपरोक्त ऐक्ट के विरुद्ध भी यह आरोप लगाया जाता है कि इसमें अनिवार्य रूप से समझौता और विवाचन की व्यवस्था की गई है। इसके अतिरिक्त केन्द्रीय और राज्य सरकारों द्वारा विभिन्न समितियों की स्थापना के फलस्वरूप दोनों ने एक ही विषय पर विभिन्न मत प्रकट किये। अतः श्रमिकों तथा मालिकों दोनों में असन्तोष की भावना उत्पन्न हुई।

(३) औद्योगिक सघर्ष अपीलेट ट्रिब्यूनल ऐक्ट १९५० —यह अधिनियम २० मई, १९५० को पास किया गया। इसका मुख्य उद्देश्य लेबर अपीलेट ट्रिब्यूनल (Labour Appellate Tribunal) की स्थापना करना था। इस लेबर अपीलेट ट्रिब्यूनल का मुख्य उद्देश्य विभिन्न प्रकार के औद्योगिक न्यायालयों द्वारा दिये गये निर्णयों की अपील सुनना है। किन्तु सन् १९५६ में इण्डस्ट्रियल डिस्प्यूट्स (Amendment & Miscellaneous Provision) पास हो जाने से उपरोक्त औद्योगिक सघर्ष अपीलेट ट्रिब्यूनल ऐक्ट १९५० को समाप्त कर दिया गया।

(४) इण्डस्ट्रियल डिस्प्यूट्स (संशोधित एवं विविध प्रोविजन्स) ऐक्ट, १९५६ —इस अधिनियम ने औद्योगिक सघर्ष अधिनियम में अनेकों महत्वपूर्ण परिवर्तन कर दिये। इसमें श्रमिकों की एक नवीन परिभाषा दी गई है जिसके अनुसार ५०० कर्षण या इससे कम प्रतिमास मजदूरी पाने वाले श्रमिक भी इसमें शामिल कर दिये गये हैं वशतें उनका कार्य प्रशासनिक (Managerial or administrative) न हो। उत्तर प्रदेश की सरकार ने भी एक इसी प्रकार का अधिनियम पास किया।

#### [IV] प्रबन्ध में श्रमिकों का भाग (Workers Participation in Management)

प्रबन्ध में श्रमिकों के भाग का अर्थ :

श्रमिकों के भाग लेने से तात्पर्य है कि वे नीति-निर्धारण और लाभ दोनों में भाग लें। अर्थात् कर्मचारी मजदूरों के अतिरिक्त, लाभ तथा उद्योग से सम्बन्धित नीतियों के निर्धारण करने

तथा उन्हें कार्यान्वित करने में सक्रिय सहयोग प्रदान करते हैं। इसमें श्रमिकों एवं मिल-मालिकों के पारस्परिक सहयोग की आवश्यकता होती है। ऐसे सहयोग का आधार आपस में विचार-विमर्श होता है। इसका यह अर्थ नहीं कि उद्योगों के प्रबन्ध में समस्त श्रमिकों को बुलाकर उनमें सलाह ली जाय, बल्कि उनके प्रतिनिधियों को सचालन बोर्ड अथवा प्रबन्ध समितियों में लिया जाय ताकि वे अपनी अमूल्य सलाह दे सकें। इससे श्रमिकों और मालिकों में स्वस्थ वातावरण उत्पन्न होगा।

### इस विचारधारा का प्रादुर्भाव एवं विकास :

राजनैतिक स्तर से औद्योगिक स्तर एवं जनतन्त्रवाद के विस्तार करने की चाह के कारण इस विचारधारा का प्रादुर्भाव हुआ। श्रमिक-संघों ने मिल मालिकों के द्वारा किये जाने वाले भयंकर शोषण के प्रति अपनी आवाज उठाई, जिससे श्रमिकों में एकता का संचार हुआ। कारखानों के प्रबन्ध संचालन में श्रमिकों तथा पूँजीपतियों का सहयोग प्राप्त करने से सर्वप्रथम प्रयत्न प्रथम विश्व युद्ध के समय ब्रिटिश कम्पनी ने किया। उसने मिल मालिकों तथा श्रमिकों के आपसी सम्बन्ध अच्छे करने तथा मामलों पर नियमित रूप से विचार विमर्श करने के लिए सयुक्त औद्योगिक परिषदों की स्थापना करने की सिफारिश की जिसमें कि दोनों के बराबर बराबर प्रतिनिधि हों। प्रथम विश्व युद्ध के पश्चात् औद्योगिक सस्थाओं में कार्य परिषद (Work Councils) स्थापित करने के लिए कई देशों में कानून भी पास किये गये।

### भारत में योजना का महत्व और लाभ

भारतीय श्रमिक अत्यन्त गरीब हैं। चूँकि श्रम नाशवान है, अतः उसकी सौदा (Bargaining) करने की क्षमता पश्चिमी राष्ट्रों के श्रमिकों की अपेक्षा न्यूनतम है। वह अज्ञान, अशिक्षित होने के अतिरिक्त हठिवादी प्रथा का पुजारी है। उसको अकुशल तक कहा जाता है। ऐसी स्थिति में श्रमिकों का व्यवस्था में भाग लेने का प्रयत्न और भी महत्वपूर्ण है। इससे भारतीय श्रमिकों को अनेक लाभ होंगे। श्रमिकों के प्रबन्ध में भाग लेने से उनका मान बढ़ता है। समाज में उनको उचित स्थान मिलता है। उनका मालिक से सीधा सम्पर्क हो जाता है जिसके फलस्वरूप दोनों एक दूसरे की कठिनाइयों से परिचित हो जाते हैं। श्रमिकों तथा मालिकों के सम्बन्ध अच्छे बने रहते हैं। हड़ताल अथवा तालाबन्दी का डर नहीं रहता। श्रमिक मन लगाकर अपनी पूरी शक्ति से कार्य करते हैं जिससे उनकी कार्यक्षमता बढ़ती है और ऐसा होने से उत्पादन अधिक होता है तथा दूसरी ओर उत्पादन-व्यय में भी आश्चर्यजनक कमी हो जाती है। बड़ी हुई कार्यक्षमता से श्रमिकों की आय में वृद्धि होती है। इससे उनका जीवन-स्तर ऊँचा उठ जाता है। परिणामस्वरूप देश में औद्योगिक शान्ति स्थापित होती है तथा आपस में सहयोग और प्रेम की भावना उत्पन्न होती है, जिससे उद्योग, मालिकों अथवा श्रमिकों को ही नहीं राष्ट्र को भी लाभ होता है। वास्तव में समाज में समाजवादी समाज की स्थापना की दिशा में यह एक महत्वपूर्ण कदम है।

द्वितीय पंचवर्षीय योजना के अनुसार इससे (अ) उद्योग, श्रमिकों तथा समाज के हित में उत्पादन में वृद्धि होगी, (ब) श्रमिक उद्योग के संचालन में अपना सही महत्व समझेंगे, (स) श्रमिकों की अपने मन के भाव प्रकट करने की चाह मनुष्य हो जायगी जिससे कि औद्योगिक शान्ति स्थापित होगी, श्रमिकों तथा मालिकों के आपसी सम्बन्धों में सुधार होगा और परिणामस्वरूप श्रमिकों की कार्यक्षमता में वृद्धि होगी। पारस्परिक विवाद, हड़तालों और तालाबन्दी के विकट रूप धारण करने से पूर्व ही विचार-विमर्श द्वारा तय हो जायेंगे।

### योजना की कठिनाइयाँ :

यह भय है कि मिल मालिक इस योजना का घोर विरोध करेंगे। उनके मतानुसार यदि श्रमिक प्रबन्ध में भाग लेंगे जोकि अज्ञानी और अशिक्षित हैं तो व्यवस्था के मामलों में शीघ्र निर्णय लेने में देरी होगी और मिल मालिकों के हितों पर कुठाराघात होने से वे उनमें कम दिल-चस्पी लेंगे, जिसके परिणामस्वरूप उत्पादन में कमी हो जायगी तथा इस प्रकार की कमी होने से लाभ भी कम होगा जबकि दूसरी ओर प्रति इकाई खर्च से कोई कमी नहीं होगी। इस योजना के फलस्वरूप निजी क्षेत्र में उत्पादक समाप्त हो जायगा जोकि भारतीय उद्योग की 'रीढ़ की हड्डी' कही जाती है। इनके अतिरिक्त यह योजना सयुक्त पूँजी वाली कम्पनियों में ही लागू की जा सकती है, अन्य संस्थाओं में नहीं।

किन्तु अब समय बदल गया है तथा औद्योगिक विकास की योजनाओं में उपयुक्त तर्कों का कोई स्थान नहीं है। आज की प्रगतिशील दुनियाँ में उद्योगपतियों को अपनी विचारधारा में परिवर्तन करना होगा। वह समय दूर नहीं जबकि उनसे जबरदस्ती योजना को स्वीकार करने के लिए कहा जायगा। अतः भला इसी में है कि वे परिस्थितियों के अनुसार अपने ही हित में इस योजना को स्वीकार कर लें।

### विदेशों में किये गये प्रयत्न

उद्योगों के प्रबन्ध में श्रमिकों के भाग लेने की योजना अभी हाल की ही है। किन्तु फिर भी कुछ देशों में इनमें महत्वपूर्ण प्रगति की है। सर्व प्रथम इन योजना का आरम्भ जर्मनी में हुआ। इसके बाद यह विचार ब्रिटेन और अमेरिका में बढा। ब्रिटेन में, निजी एवं सार्वजनिक दोनों क्षेत्रों के उद्योगों में कर्मचारियों को भाग देने के लिए संयुक्त सलाहकार समितियाँ (Joint Consultative Committees) स्थापित की जाती हैं। इन समितियों में मिल-मालिक व श्रमिक दोनों के प्रतिनिधि होते हैं।

फ्रान्स में श्रमिकों को उद्योग के प्रबन्ध में भाग देने की प्रथा का श्रोगण्ड सन् १९४५ में पाम हुए अधिनियम से हुआ। इस अधिनियम के अनुसार समस्त निजी उद्योगों में जिनमें कि ५० या इससे अधिक श्रमिक कार्य करते हों, 'कार्य समितियों' का संगठन करना अनिवार्य है। सरकारी उद्योगों में श्रमिका का प्रतिनिधि संचालक बोर्ड में होता है। इन समितियों का कार्य सलाह देना तथा प्रशासन में भाग लेना है। उत्पादन बढाने, उचित व्यवस्था करने, मूल्य बढाने व उचित प्रकार से प्रबन्ध करने के लिए यह समितियाँ सलाह देती हैं।

जर्मनी में इस कार्यक्रम का नाम सह-निर्धारण (Co-determination) है, जिसके तीन प्रमुख पहलू हैं—आर्थिक, व्यक्तिगत और सामाजिक। श्रमिकों की सहमति सभी महत्वपूर्ण विषयों जैसे, भर्ती, बदली, कार्य-समय, अवकाश, मजदूरी की दर आदि में ली जाती है। इससे श्रमिकों में काफी सन्तोष उत्पन्न हो गया है।

यूगोस्लेविया की प्रणाली स्वयं प्रबन्ध संचालन प्रणाली कहलाती है जिसके अन्तर्गत श्रमिक व्यक्तिगत पूँजीपतियों के प्रतिनिधियों से विचार-विमर्श न करके खुद ही अपने-अपने कारखानों का प्रबन्ध संचालन करते हैं। देश में समस्त उद्योगों को राष्ट्रीय सम्पत्ति घोषित कर दिया गया है। उनका प्रबन्ध श्रमिकों की समितियों (अ) श्रमिक-परिषद् (Workers Councils) तथा (ब) प्रबन्ध समिति (Management Boards) करती है। स्वीडन, कनाडा, और बेल्जियम आदि में भी उद्योगों के प्रबन्ध के कर्मचारियों को भाग देने की योजनाएँ चालू हो चुकी हैं।

### भारत में किए गए प्रयत्न .

भारत में यह योजना अभी समय के गर्भ में ही है। १९४७ में औद्योगिक विवाद अधिनियम पास करने से पूर्व भारत में इस दिशा में कोई भी प्रयत्न नहीं किया था। भारत सरकार ने सन् १९४८ तथा १९५६ की औद्योगिक नीतियों में इस ओर संकेत दिया। द्वितीय, पंचवर्षीय योजना में भी इसका उल्लेख किया गया। योजना में कहा गया कि "एक समाजवादी समाज की रचना लाभकारी सिद्धान्तों पर नहीं की जा सकती, उसके लिए समाज सेवा के सिद्धान्त को अपनाना पड़ेगा। यह आवश्यक है कि श्रमिक समझे कि वह प्रगतिशील राष्ट्र के निर्माण में अपना योग दे रहा है। प्रजातान्त्रिक समाज संगठित करने के पहले औद्योगिक प्रजातन्त्र की स्थापना अति आवश्यक है। द्वितीय योजना के सफल संचालन के लिए कर्मचारियों का प्रबन्ध में अधिकाधिक सहयोग अनिवार्य है। इसमें उत्पादन में वृद्धि होगी श्रमिक उद्योगों के बारे में अधिक जानकारी प्राप्त कर सकेंगे तथा साथ ही साथ श्रमिकों को अपनी भावनाओं को व्यक्त करने का अवसर मिलेगा, जिससे औद्योगिक शान्ति होगी।"

प्रबन्ध में श्रमिकों को भाग देने की योजना को वास्तविक रूप प्रदान करने तथा इससे उत्पन्न होने वाली समस्याओं के सम्बन्ध में आवश्यक सूचना प्राप्त करने के उद्देश्य में भारत सरकार ने यूरोपीय देशों में श्रमिकों द्वारा प्रबन्ध संचालन में भाग लेने की प्रथा का अध्ययन करने के लिए

१९५६ में १० सदस्यों का एक अध्ययन मण्डल (जिसमें मालिको-श्रमिकों तथा सरकार के प्रतिनिधि थे) केन्द्रीय श्रम मन्त्रालय के सचिव श्री विष्णुमहाय की अध्यक्षता में भेजा।

**अध्ययन मण्डल की सिफारिशें :**

अध्ययन मण्डल की रिपोर्ट जून सन्, १९५७ में प्रकाशित हुई। भारत में इस योजना के कार्यान्वित करने के सम्बन्ध में निम्न सिफारिशें की

( १ ) इस योजना को लागू करने से पूर्व 'शिक्षा आन्दोलन' आवश्यक है।

( २ ) यह योजना किन-किन उद्योगों में लागू हो यह निर्णय करने का अधिकार सरकार को होना चाहिए। यह प्रणाली उन्हीं उद्योगों में चालू की जाय जिनका प्रवन्ध सर्वश्रेष्ठ हो। छोटे उद्योगों को इसमें शामिल नहीं किया जाना चाहिए।

( ३ ) दोनों पक्षों के रूख में परिवर्तन होना आवश्यक है अर्थात् श्रमिकों और मालिकों में स्वेच्छापूर्वक सहयोग होता चाहिए।

( ४ ) यदि उद्योग या कारखाने की कर्टे शाखाएँ हों तो उनके लिए एक ही 'संयुक्त परिपद' होनी चाहिए। इन संयुक्त परिपदों में कारखानों में काम के नियम, छंटनी, विवेकीकरण, कारखानों की बन्दी, नये तरीके अपनाने और बहाली तथा दण्ड आदि के सम्बन्ध में परामर्श किया जाना चाहिए।

( ५ ) अध्ययन-दल की रिपोर्ट में कहा गया है कि अनेक देशों के प्रवन्ध परिपदों में श्रमिकों तथा मालिकों की संख्या बराबर-बराबर रखी गई है। किन्तु दल के मतानुसार यह आवश्यक नहीं, क्योंकि निर्णय आपस के सहयोग तथा समझौते के अनुसार होना चाहिए न कि 'बोटों' के आधार पर। किन्तु इन परिपदों में शिल्पियों अथवा टेक्नीकल श्रमिकों को भी अवश्य लिया जाना चाहिए।

( ६ ) सामूहिक सौदेबाजी के मामलों को इन परिपदों के अधिकार-क्षेत्र से बाहर रखना चाहिए।

( ७ ) इन परिपदों को यह भी होना चाहिए कि वे उद्योग को आर्थिक स्थिति, बाजार की हालत, उत्पादन और बिक्री के कार्यक्रम, कारखाने के संचालन, आय-व्यय और वार्षिक चिट्ठों आदि की जानकारी प्राप्त करें तथा सुझाव दें।

( ८ ) इन संयुक्त प्रवन्ध परिपदों की स्थापना का प्रमुख उद्देश्य यह है कि श्रम एवं पूँजी में सम्पर्क रहे, श्रमिकों के रहन-सहन के स्तर में सुधार हो और कर्मचारियों को काम के बारे में अपने सुझाव देने के लिए प्रोत्साहित किया जाय और कारखाने से सम्बन्धित अधिनियमों तथा प्रसवियों को तैयार करने में सहायता की जाय।

( ९ ) प्रवन्ध परिपदों में उत्साह पैदा करने के लिए उन्हें संचालन या प्रशासन का कुछ काम सौंपना चाहिए।

( १० ) श्रमिकों की शिक्षा के प्रवन्ध के लिए त्रिदलीय संगठन हो और इस काम के लिए मालिकों और कर्मचारियों के संगठनों, विश्वविद्यालयों और गैर सरकारी संस्थाओं में मदद ली जाय।

जुलाई सन्, १९५७ में भारतीय श्रम सम्मेलन ने अध्ययन मण्डल की मुख्य सिफारिशों को स्वीकार कर लिया। इसने मालिकों का यह सुझाव भी स्वीकार कर लिया कि कानून बनाने से पूर्व इस योजना की स्वेच्छापूर्वक आधार पर उचित परीक्षा करनी चाहिए। इस योजना की विस्तृत बातों पर विचार करने के लिए एक त्रिदलीय कमेटी नियुक्त की गई जिसमें १२ सदस्य थे। इस कमेटी ने यह सिफारिश की कि पहले यह योजना केवल ५० उद्योगों पर ही लागू की जाय।

सितम्बर, १९५८ को श्रम मन्त्रालय की एक विज्ञप्ति में बताया गया था कि इस योजना के सम्बन्ध में भारत में प्रगति बहुत ही निराशाजनक है। जिन ५० औद्योगिक इकाइयों ने स्वेच्छा से इस योजना को स्वीकार किया था, उनमें से सिर्फ १४ इकाइयों ने जनवरी, १९६९



तक इस योजना पर अमल किया है। इसका मुख्य कारण दोनों पक्षों (मालिकों और श्रमिकों) में इस योजना के प्रति उदासीनता की भावना का होना बतलाया गया है।

### विचार-गोष्ठी (Seminar) का आयोजन

३१ जनवरी तथा १ फरवरी, १९५८ को नई दिल्ली में एक विचार-गोष्ठी का आयोजन किया गया जिसके अध्यक्ष केन्द्रीय श्रम मन्त्री श्री गुलजारीलाल नन्दा थे। इस गोष्ठी में श्रमिकों, मिल मालिकों तथा सरकार के १०० से अधिक प्रतिनिधि उपस्थित थे। सर्व-सम्मति से यह तय किया गया कि संयुक्त परिषदों के श्रमिकों और मालिकों के बराबर-बराबर प्रतिनिधि हों, जो १२ से अधिक और ६ से कम न हों। यह संयुक्त परिषद श्रमिकों की रहने और काम करने की दशाओं में सुधार उत्पादन में सुधार, श्रमिकों को सुझाव देने के लिए प्रोत्साहन, व्यवस्था, कानून तथा प्रशिक्षण करने में सहायता प्रदान करेंगी। इसके अतिरिक्त इस परिषद में काम के नियम, छुट्टी, विवेकीकरण, कारखानों की बन्दी आदि महत्वपूर्ण प्रश्नों पर भी विचार-विमर्श किया जायगा।

३१ दिसम्बर, १९५८ से २ जनवरी, १९५९ तक आगरे में हुए द्वितीय अखिल भारतीय श्रम आर्थिक सम्मेलन (Second all India Labour Economics Conference) में, जिसके अध्यक्ष श्री बी० वी० गिरि थे, इस योजना पर विचार विनिमय किया गया था। इस सम्मेलन में यह विचार प्रकट किया गया था कि इस योजना को धीरे-धीरे श्रमिकों तथा मालिकों के सक्रिय सहयोग द्वारा कार्यान्वित किया जाना चाहिए। प्रारम्भ में परीक्षण (Experiment) के रूप में इसका अर्थ सलाह के रूप में ही लिया जाय। दोनों को आपस में कन्धे से कन्धा मिलाकर कार्य करते हुए अपने दायित्व को निभाना चाहिए।

इस समय में १४५ औद्योगिक संस्थाओं के प्रबन्ध में श्रमिकों के योगदान की योजना लागू है। इस योजना का विस्तार यथा सम्भव अधिक से अधिक उद्योगों के लिए करना अत्यन्त माना गया है। केन्द्र तथा राज्य सरकारों ने इस योजना को शीघ्र लागू करने के लिए विशेष अनुभाग स्थापित किये हैं। (भारत १९६८)

### सफलता के लिए महत्वपूर्ण कदम

प्रबन्ध में श्रमिकों व कर्मचारियों को भाग देना उचित है या नहीं, इस प्रश्न को छोड़ कर हमें तो अब यह देखना है कि इस योजना को किस प्रकार सफलतापूर्वक कार्यान्वित किया जाय। सरकार को इस सम्बन्ध में प्रचार, सुविधायें तथा नियम बनाने चाहिए। श्रमिकों की शिक्षा का कार्यक्रम तेजी से तुरन्त प्रारम्भ किया जाय। श्रमिकों को अपने अधिकारों की माँग करते समय उत्तरदायित्व को नहीं भूलना चाहिए। उन्हें मन लगाकर पूरी मेहनत से कार्य करना होगा। उधर मालिकों को भी समय की गति को पहिचानते हुए समझ से काम लेना चाहिए। श्रमिकों को प्रबन्ध में स्थान देकर उनकी सद्भावना, सहयोग व सलाह लेनी चाहिये। इसी में सबका हित है। अभी तक जो भी इस क्षेत्र में कार्य हुआ है वह न के बराबर है। परन्तु यदि वर्तमान परीक्षण सफल रहे तो यह योजना सभी उद्योगों में लागू करदी जायगी और फिर देश में सभी वर्ग समान हो जायेंगे। आपस में द्वेष, बुरी भावना, संकीर्णता व प्रतिद्वन्द्विता के स्थान पर सहयोग, सह-भावना और सह-सम्बन्ध स्थापित होंगे जिसका फल उद्योगों, मालिकों, कर्मचारियों, अन्य व्यक्तियों तथा सरकार सभी के लिए श्रेष्ठ होगा। हमें पूर्ण आशा है कि उद्योगों के प्रबन्ध में श्रमिकों द्वारा भाग लेने का कार्यक्रम जो सभी एक छोटे बीज के समान है, किसी दिन एक विशाल वृक्ष में परिणत हो जायगा जिसकी कि छत्रछाया में—सरकारी और निजी दोनों ही क्षेत्र पनपेंगे।

## भारत में श्रम कल्याण (Labour Welfare in India)

### प्रारम्भिक—श्रम-कल्याण का अर्थ तथा परिभाषा

श्रम-कल्याण शब्द का प्रयोग परिस्थितियों तथा आवश्यकताओं के अनुसार विभिन्न व्यक्तियों द्वारा विभिन्न अर्थों में किया जाता है। शाही श्रम आयोग के अनुसार, “यह एक शब्द है जो आवश्यक रूप से लचीला होना चाहिए। इसका अर्थ एक देश में दूसरे देश की तुलना में उसकी विविध सामाजिक रीतियों, औद्योगीकरण की स्थिति तथा श्रमिकों की शिक्षा सम्बन्धी प्रगति के अनुसार भिन्न-भिन्न लगाया जाता है।” श्री बाल्फर समिति (Balfour Committee) के अनुसार, “अति विस्तृत रूप में इसके अन्तर्गत ऐसी सभी बातों को सम्मिलित किया जाता है जो कि श्रमिकों के स्वास्थ्य, सुरक्षा, आराम तथा सामान्य कल्याण को प्रभावित करने वाली हो, और शिक्षा, मनोरंजन, बचत योजनाओं तथा स्वास्थ्यप्रद गृहों का प्रावधान होता है।”<sup>1</sup> कुमारी ई० टी० केली (Miss E. T. Kelly) के शब्दों में, “श्रम कल्याण से तात्पर्य किमी फर्म द्वारा श्रमिकों के व्यवहार और कार्य के लिये कुछ मिद्दान्तों को अपनाया जाना है।” सामान्यतः “श्रम कल्याण उन क्रियाओं को कहते हैं जो किसी उद्योग के आसपास अथवा उद्योग के क्षेत्र में स्वच्छ एवं स्वास्थ्यकर वातावरण में काम करते हुए श्रमिक अपने स्वास्थ्य तथा नीति के स्तर को अच्छा रख सकें।”<sup>2</sup> सर एडवर्ड पैण्टन के शब्दों में, “श्रम-कल्याण का अर्थ श्रमिकों के सुख, स्वास्थ्य और समृद्धि के लिए उपलब्ध की जाने वाली दशाओं से है।”

उपरोक्त परिभाषाओं से स्पष्ट है कि उद्योग के अन्दर तथा बाहर श्रम तथा रोजगार की सर्वोत्तम दशाओं की व्यवस्था करने के लिए नियोजित, सरकार तथा श्रम-संघों द्वारा किये गये विभिन्न प्रयत्नों को श्रम-कल्याण में सम्मिलित करते हैं। इस प्रकार श्रम-कल्याण के अन्तर्गत हम आवास, स्वास्थ्य, शिक्षा, पालन-पोषण, विश्राम की सुविधाएँ सहयोगात्मक भावनाएँ, पारिश्रमिक सहित छुट्टियाँ, सामाजिक बीमा, प्रमूति लाभ योजनाएँ, प्रॉवीडेंट फण्ड तथा पेंसन आदि सम्मिलित करते हैं।

1. “In its widest sense it comprises all matters affecting the health, safety, comfort and general welfare of the workmen and includes provision for education, recreation, thrift schemes, convalescent homes.”—Balfour Committee
2. *International Labour Organisation Asian Regional Conference Report II.*

## श्रम-कल्याण कार्य

[कारखाने के अन्दर और बाहर]

डा० ब्राउन (Dr Broughten) ने श्रम-कल्याण कार्य को दो वर्गों में विभाजित किया है—(I) कारखाने के अन्दर किये जाने वाले श्रम-कल्याण कार्य । (II) कारखाने के बाहर किये जाने वाले श्रम-कल्याण कार्य । जरा हम प्रत्येक का अलग-अलग वर्णन करेंगे ।

### (I) कारखाने के अन्दर के कार्य (Intra-Mural)

कारखाने के अन्दर किये जाने वाले श्रम-कल्याण कार्य मुख्य रूप से निम्नलिखित हैं ।

( १ ) श्रमिकों की वैज्ञानिक भर्तों—भारत में श्रमिकों की भर्ती का कार्य उद्योगों के सचालकों द्वारा किया जाता है । इस कार्य के लिए मिल मालिक श्रमिक आयोजक (Jobbers) नियुक्त करते हैं । ये पुराने श्रमिकों को हटाकर तथा नये श्रमिकों की भर्ती करके अनुचित रूप से अपनी आय में वृद्धि करने का प्रयत्न करते हैं, जिसका परिणाम यह होता है कि श्रमिकों का शोषण होता है, उनकी कार्यक्षमता का हनन होता है और उत्पादन में कमी हो जाती है । इस दोष को दूर करने के लिए यह आवश्यक है कि श्रमिकों की भर्ती वैज्ञानिक आधार पर हो । इसके लिए श्रमिक आयोजकों के स्थान पर कुशल तथा अनुभवी अधिकारियों की नियुक्ति की जानी चाहिए । श्रमिकों की भर्ती के समय किसी भी प्रकार का भेद भाव अथवा पक्षपात नहीं किया जाना चाहिए ।

( २ ) औद्योगिक प्रशिक्षण—आज के इस परिवर्तनशील युग में उद्योग के प्रत्येक क्षेत्र में नए-नए आविष्कार किये जा रहे हैं । परिणामस्वरूप नई-नई मशीनें तथा कार्य करने की पद्धतियाँ प्रचलन में आ रही हैं । इन नई-नई मशीनों तथा कार्य करने की नवीनतम प्रणालियों से परिचित कराने के लिये यह नितान्त आवश्यक है कि औद्योगिक प्रशिक्षण की व्यवस्था हो । इससे उद्योग तथा श्रमिक दोनों को अनेकानेक लाभ पड़ेंगे ।

( ३ ) स्वच्छता, प्रकाश तथा वायु का प्रबन्ध—कारखानों में पूर्णतया स्वच्छता, प्रकाश तथा शुद्ध वायु के आवागमन का प्रबन्ध होना चाहिये । नियमित रूप से सफाई तथा पुताई कराने रटना चाहिये । प्रकाश की व्यवस्था इस प्रकार की जानी चाहिये कि श्रमिकों को अपने कार्य के लिये उपयुक्त प्रकाश प्राप्त हो सके । अधिक धीमी तथा अधिक तेज रोशनी आँसु के लिये हानिकारक होती है । कारखानों में शुद्ध वायु के प्रवेश की भी उचित व्यवस्था होनी चाहिए । श्रमिकों के लिए स्नान-गृह, मूत्रालय, शौचालय तथा स्वच्छ पीने के पानी की व्यवस्था होनी चाहिए ।

( ४ ) दुर्घटनाओं की रोकथाम—कारखानों में दुर्घटनाओं की रोकथाम की समुचित व्यवस्था होनी चाहिये । खतरनाक मशीनों के सामने 'आड' (Fencing) लगा देनी चाहिये । मशीनों से पैदा होने वाले अग्नि-कण्डों से बचने की उचित व्यवस्था होनी चाहिए । उदाहरण के लिए, अग्निरोधक पौसाज का प्रयोग आवश्यक स्थानों पर करने की व्यवस्था होनी चाहिए । आकस्मिक परिस्थितियों के लिये डाक्टर की भी व्यवस्था होनी चाहिए ।

### (II) कारखाने के बाहर के कार्य .

( १ ) सस्ते व पौष्टिक भोजन का प्रबन्ध—श्रमिकों की कार्यक्षमता को कायम रखने तथा उनमें वृद्धि करने के लिये यह नितान्त आवश्यक है कि उन्हें सस्ता व पौष्टिक भोजन उपलब्ध हो । अविवाहा श्रमिकों को भरपेट भोजन तक नहीं मिल पाता है । इसका प्रभाव उनके स्वास्थ्य व कार्यक्षमता पर बहुत बुरा पड़ता है । अतएव यह आवश्यक है कि कारखानों में ऐसी 'केन्टीन' (Canteen) खोली जाय जहाँ पर उन्हें सस्ता व पौष्टिक भोजन उपलब्ध हो सके । इसके अतिरिक्त श्रमिकों के लिए उपभोक्ता सहकारी भण्डार भी खोले जाने चाहिए जहाँ पर उन्हें सस्ते भावों पर खाद्यान्न व अन्य दैनिक आवश्यकता की वस्तुएँ मिल सकें ।

( २ ) आवास का प्रबन्ध—'रोटी' और 'कपड़ा' के उपरान्त मानव की तीसरी प्राथमिक आवश्यकता आवास की है । बुरी आवास व्यवस्था का अर्थ है गन्दगी, धाराबखोरी, चोरी,

बीमारी, व्यभिचार, जुआ, आचारहीनता और अपराध । उचित आवास व्यवस्था न होने से श्रमिकों का शारीरिक, नैतिक व सामाजिक पतन होता है जिसके परिणामस्वरूप उनकी कार्यक्षमता का निरन्तर ह्रास होता जाता है । डा० राधाकमल मुकुर्जी के शब्दों में, "भारतीय औद्योगिक केन्द्रों की श्रम वस्तियों की दशा इतनी भयंकर है कि वहाँ मानवता का विध्वंस होता है । महिलाओं के सतीत्व का नाश होता है एव देश के भावी आधार स्तम्भ शिशुओं का गला घुट जाता है ।" अतएव यह आवश्यक है कि श्रमिकों की उचित आवास व्यवस्था हो ।

(३) शिक्षा का प्रबन्ध—श्रमिक प्रायः अशिक्षित एव वज्रानी होते हैं । यही उनकी समस्याओं का मूल श्रोत है । इसके कारण न तो उनकी कार्यक्षमता में किसी प्रकार की वृद्धि हो पाती है न वे अपने आप को प्रगति के पथ पर अग्रसर कर पाते हैं । यही नहीं, उनकी इसी दुर्बलता का लाभ उठाकर श्रम, सगठन व नियोजित दोनों अपने-अपने लाभ के लिये उन्हें गुमराह करके उनका शोषण करते रहते हैं । अतः प्रौढों व बालकों के लिए अनिवार्य शिक्षा की व्यवस्था होनी चाहिए । श्रमिकों के लिए रात्रि की कक्षाएँ प्रारम्भ की जा सकती हैं जहाँ पर कि मुफ्त शिक्षा की व्यवस्था हो ।

(४) मनोरंजन का प्रबन्ध—श्रमिक दिन भर के कठिन परिश्रम के पश्चात् थक जाता है । अतएव थकान दूर करने के लिए उसे मनोरंजन की आवश्यकता होती है । मनोरंजन के साधनों की व्यवस्था न होने पर वह शराबघरो, ताड़ी की दुकानों, जुए के अड्डों तथा वैश्यालयों की ओर आकर्षित होता है । इससे उसका शारीरिक, आर्थिक व नैतिक पतन होता है । इसलिए यह आवश्यक है कि श्रमिकों की वस्तियों में विभिन्न प्रकार के मनोरंजन के साधनों की व्यवस्था होनी चाहिए । विभिन्न प्रकार के खेलकूदों के अतिरिक्त उनके लिये पुस्तकालय, वाचनालय, पार्क आदि की भी व्यवस्था होनी चाहिए ।

(५) अन्य सुविधाएँ—उपरोक्त के अतिरिक्त श्रमिकों के लिए अनिवार्य बीमा योजना, प्रॉवीडेंट फण्ड, मुफ्त चिकित्साय आदि की भी व्यवस्था होनी चाहिए ।

**भारत में श्रम-कल्याण की आवश्यकता और उसका महत्त्व क्यों और कैसे ?**

(Need and Utility of Labour Welfare in India)

श्रमिकों के शारीरिक, नैतिक, सामाजिक तथा आर्थिक उत्थान के लिये श्रम-कल्याण आवश्यक है । श्रम-कल्याण पर जो कुछ भी व्यय किया जाता है वह 'मानवीय विनियोजन' है, जो मशीन आदि के विनियोजन से कम महत्त्वपूर्ण नहीं है । कार्यक्षमता तथा श्रम-कल्याण में प्रत्यक्ष सम्बन्ध है । इसमें औद्योगिक शान्ति का वातावरण बनता है । इस प्रकार सामान्य रूप में प्रत्येक देश के लिए श्रम-कल्याण की आवश्यकता है । किन्तु भारत की कुछ विशेष परिस्थितियाँ हैं जिनके कारण परम्परागत देशों की तुलना में भारत में श्रम-कल्याण की विशेष आवश्यकता एवं महत्त्व है । इसके पक्ष में निम्न तर्क प्रस्तुत किये जा सकते हैं :

(१) श्रमिकों की प्रवासी प्रकृति के रोकने के लिए—भारतीय श्रमिक प्रायः गाँवों से शहर में रोजगार की तलाश में आते हैं । शहरों में उन्हें अकेले ही गन्दी वस्तियों की दयनीय परिस्थितियों में रहना पड़ता है । वे क्षीघ्र ही इस दूषित वातावरण से ऊबकर वापस गाँव नीटने की सोचने लगते हैं । इस प्रकार उनमें स्थायित्व का अभाव नहीं रहता है और जो कुछ भी सीख पाते हैं, गाँव जाने पर तुरन्त भूल जाते हैं । पुनः जब वे वापस आते हैं तब उन्हें पुनः नये तिरों से काम की खोज करना पड़ता है । श्रमिकों की इस प्रवासी प्रकृति को रोकने में श्रम-कल्याण पर्याप्त सहयोग दे सकता है । इसके द्वारा उनके रहने के लिए स्वच्छ मकान तथा अन्य आवश्यकताओं की पूर्ति की जा सकती है ताकि वे सपरिवार शहर में ही आनन्दमय जीवन व्यतीत कर सकें ।

(२) औद्योगिक शान्ति की स्थापना के लिए—श्रम और पूँजी औद्योगिक मशीनरी के दो पहियों के समान हैं । उद्योग की सफलता के लिए दोनों में सामञ्जस्य का होना परम आवश्यक है । इसके अभाव में औद्योगिक अशान्ति का भय उत्पन्न हो जाता है जिससे सभी को क्षति पहुँचती है । श्रम-कल्याण के द्वारा श्रम और पूँजी दोनों के बीच निकटतम सम्बन्ध स्थापित किए जा सकते

हैं और इस प्रकार स्थायी औद्योगिक शान्ति की कामना की जा सकती है। भारत में औद्योगिक शान्ति की भाज सबसे अधिक आवश्यकता है।

(३) श्रम-सघो को संगठित करने के लिए—पश्चिमी देशों में श्रम-संघ श्रम-कल्याण के अनेक कार्य करते हैं। उनके आर्थिक साधन भी सुदृढ़ हैं। इससे श्रमिकों के बीच सद्भावना बनी रहती है। परिणामस्वरूप वे संगठित रहते हैं। मगठन में उनकी शक्ति एवं साधनों में भी वृद्धि होती है। किन्तु भारत में श्रम-संघ श्रम-कल्याण का कार्य नहीं करते हैं। इसके अभाव में न तो सदस्यों के बीच सद्भावना ही रहती है और न वे मगठित ही हो पाते हैं। इसके कारण श्रमिकों का निरन्तर शोषण होना रहता है।

(४) श्रमिकों के नैतिक उत्थान के लिए—स्वस्थ मनोरंजन के साधनों का अभाव होने के कारण श्रमिक प्रायः बराबखोरी, वैश्यावृत्ति जैसे अनैतिक कार्यों का शिकार हो जाता है। श्रम-कल्याण के कार्यों के द्वारा श्रमिकों के लिए मनोरंजन के विविध साधनों की व्यवस्था की जा सकती है और इस प्रकार उनका नैतिक उत्थान किया जा सकता है।

(५) श्रमिकों की कार्यक्षमता में वृद्धि के लिए—भारतीय श्रमिक अकुशल है क्योंकि उसकी कार्यक्षमता अन्य देशों की तुलना में न्यून है। इसका कारण यह है कि वह असन्तुष्ट है। उसकी न तो दैनिक जीवन सम्बन्धी आवश्यकताओं की पूर्ति हो पाती है और न उसके काम करने की दशाओं में ही क्लिमी प्रकार का सुधार हो पाता है। उसके साथ बराबर अन्याय होता रहता है और वह उसके विरुद्ध अपनी आवाज तक नहीं उठा सकता। हाथ रे प्रभु यह कंसा अन्याय है। इन सब बातों का उमकी कार्यक्षमता पर बहुत बुरा प्रभाव पड़ता है। श्रम-कल्याण के द्वारा उमकी आवश्यकताओं की पूर्ति की जा सकती है तथा उमके काम करने की दशाओं को सुधारा जा सकता है। ऐसा करने से श्रमिकों की कार्यक्षमता में निश्चित रूप से वृद्धि होगी। परिणामस्वरूप उत्पादन में वृद्धि होगी और इसका लाभ श्रमिकों, उत्पादकों, उपभोक्ताओं तथा राष्ट्र सभी को पहुँचेगा।

(६) मानसिक शान्ति के लिए—श्रम-कल्याण के कार्यों के द्वारा श्रमिकों की मानसिक दशा में शान्ति आवेगी। जीवन के प्रति उदासीन और नैराश्य से परिपूर्ण रुख को बदल कर उसमें उत्साह तथा आशा का संचार होगा। वे अपने बालिकों को अपना शोषणकर्ता न समझ कर एक हितैषी समझेंगे।

(७) श्रमिकों की आर्थिक दशा सुधारने के लिए—अन्य देशों की तुलना में भारतीय श्रमिकों की आर्थिक दशा बहुत ही दयनीय है। इसका कारण उनकी न्यूनतम मजदूरी दर तथा श्रम-कल्याण के कार्यों का अभाव होना है। श्रम-कल्याण के कार्यों द्वारा उनकी आर्थिक स्थिति में पर्याप्त सुधार किया जा सकता है। उनकी महिलाओं की सिलाई, बढाई, बुनाई आदि की शिक्षा द्वारा उनके परिवार की आय में वृद्धि हो सकती है।

(८) श्रमिकों को शिक्षित करने के लिए—भारतीय श्रमिक अशिक्षित एवं अज्ञानी है। इसके कारण वे अपनी स्थिति तथा अधिकारों के सम्बन्ध में जागरूक नहीं हैं। उनकी इस अज्ञानता तथा अशिक्षा के कारण पेशेवर नेता लोग अपना उल्लू सीधा करने के लिए श्रमिकों को उन्टा-मीघा समझाकर चाहे जव हड़ताल आदि करा देते हैं। श्रम-कल्याण के कार्यों के द्वारा श्रमिकों के लिए मंडान्त्रिक एवं व्यावहारिक दोनों प्रकार की शिक्षा की व्यवस्था की जा सकती है।

(९) कार्य करने की दशाओं में सुधार करने के लिए—भारतीय कारखानों में कार्य करने की दशाएँ प्रायः असन्तोषजनक हैं। उन्हें अस्वस्थ वातावरण में काम करना पड़ता है जहाँ न तो वायु का प्रदूषण है और न प्रकाश का ही। आए दिन दुर्घटनाएँ होती रहती हैं। श्रम-कल्याण के कार्यों के द्वारा कार्य करने की दशाओं में पर्याप्त सुधार किया जा सकता है।

(१०) योजनाओं की सफलता तथा देश की समृद्धि के लिए—श्रम उत्पादन का अनिवार्य अंग है। अतएव किसी भी उत्पादन लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए श्रम का सहयोग मिलना नितान्त आवश्यक है। भारत के आर्थिक विकास के लिए पंचवर्षीय योजनाएँ लागू की गई हैं। इन

योजनाओं के अन्तर्गत विभिन्न लक्ष्य निर्धारित किये गये हैं। इन लक्ष्यों के प्राप्त होने पर ही देश की समृद्धि की कामना की जा सकती है। श्रम का सहयोग प्राप्त करने के लिए यह नितान्त आवश्यक है कि देश में श्रम-कल्याण के कार्यों को आवश्यक प्रोत्साहन दिया जाय।

(११) श्रम-कल्याण औद्योगिक प्रशासन के अंग के रूप में—प्रगतिशील राष्ट्रों में श्रम-कल्याण को औद्योगिक प्रशासन के अंग के रूप में स्वीकार कर लिया गया है। अब यह उद्योग-पतियों की अनुकम्पा, सहृदयता एवं दयालुता का प्रमाण न होकर एक उत्तरदायित्व बन गया है। भारतीय उद्योगपतियों को इससे सबक लेना चाहिए तथा इसे महर्ष स्वीकार कर लेना चाहिए। ऐसा करने से उनका उद्योग दिन-दूनी रात-चौमुनी गति से प्रगति करेगा।

### भारत में श्रम-कल्याण कार्य (Labour Welfare Works in India)

मुविधा की दृष्टि में भारत में श्रम-कल्याण के कार्यों को निम्न चार वर्गों में विभाजित किया जा सकता है—(I) केन्द्रीय सरकार द्वारा श्रम-कल्याण कार्य। (II) राज्य सरकारों द्वारा श्रम-कल्याण कार्य। (III) उद्योगपतियों द्वारा श्रम-कल्याण कार्य। (IV) श्रमिक सघों द्वारा श्रम-कल्याण कार्य।

#### ( I ) केन्द्रीय सरकार द्वारा श्रम-कल्याण कार्य :

केन्द्रीय सरकार ने द्वितीय महायुद्ध के पश्चात् ही श्रम-कल्याण के कार्यों में भाग लेना प्रारम्भ किया है। यह कार्य मुख्य रूप से वैधानिक अनिवार्यता से सम्बन्धित है। इस सम्बन्ध में सरकार ने ऐसे कई विधान पास किये जिनके अन्तर्गत उद्योगपतियों के लिए श्रम-कल्याण के कार्यों की व्यवस्था करना अनिवार्य कर दिया गया। इन विधानों का संक्षिप्त विवरण इस प्रकार है

( १ ) कारखाना अधिनियम—सन् १९३४ के पूर्व श्रम-कल्याण सम्बन्धी कोई विशेष वैधानिक व्यवस्था का प्रबन्ध नहीं किया गया था। केवल कारखाना अधिनियम में श्रमिकों के स्वास्थ्य, सुरक्षा तथा विश्राम आदि से सम्बन्धित धाराओं का समावेश किया गया था। किन्तु सन् १९३४ में सर्व प्रथम कारखाना अधिनियम में श्रम-कल्याण सम्बन्धी विशेष धाराओं का समावेश किया गया। परिणामस्वरूप कारखानों में वायु, रोशनी, सफाई, पीने के पानी आदि की व्यवस्था की गई। सन् १९४८ में कारखाना अधिनियम में आवश्यक संशोधन करके स्नान घरों, प्राथमिक चिकित्सा, कैंटीन, विश्राम घर आदि के सम्बन्ध में विस्तृत नियम एक स्वतन्त्र अध्याय में वर्णित किए गये हैं। ५०० या इसमें अधिक श्रमिकों वाले कारखानों में श्रम-कल्याण अधिकारी की नियुक्ति अनिवार्य कर दी गई।

( २ ) खान अधिनियम, १९५२—सन् १९५२ में खानों में काम करने वाले श्रमिकों को सुरक्षा एवं लाभ के लिये एक विशेष अधिनियम पास किया गया। यह खान अधिनियम १९५२ कहलाता है। इस अधिनियम के अन्तर्गत कारखाना अधिनियम सम्बन्धी सभी मुविधायें अनिवार्य रूप से उपलब्ध हैं।

( ३ ) दगोचा श्रम अधिनियम, १९५१—सन् १९५१ में काम करने वाले श्रमिकों के हितों की रक्षा करने के लिए एक अलग से अधिनियम पास किया। यह दगोचा श्रम अधिनियम, १९५१ कहलाता है। इसके अन्तर्गत स्थायी श्रमिकों के लिए आवास व्यवस्था करना अनिवार्य कर दिया गया है। इसके अतिरिक्त इसमें कारखाना अधिनियम सम्बन्धी भी सभी मुविधायें उपलब्ध हैं।

( ४ ) मोटर यातायात, श्रमिक अधिनियम, १९६१—मई, १९६१ में मोटर यातायात श्रमिकों की कार्य की दशाओं में सुधार करने तथा उनके कल्याण हेतु 'मोटर यातायात श्रमिक अधिनियम' पास किया गया। इसके अन्तर्गत श्रमिकों के लिए कैंटीन, विश्राम गृह, बर्दा, कार्य करने के घण्टे तथा छुट्टियों आदि के सम्बन्ध में आवश्यक व्यवस्थाएँ की गई हैं।

( ५ ) कोयला खान श्रमिक कल्याण कोष, १९४४<sup>१</sup>—सन् १९४४ में कोयला खान श्रमिक कल्याण हेतु एक विशेष कोष की स्थापना के लिये अध्यादेश जारी किया गया। इस कोष के द्वारा २ केन्द्रीय अस्पताल, १० क्षेत्रीय अस्पताल, ५ जच्चा-बच्चा कल्याणकारी केन्द्र, ३ औषधालय, २७ आयुर्वेदिक औषधालय, १ तपेदिक चिकित्सा केन्द्र, तथा ३ तपेदिक अस्पताल बनाये जा रहे हैं। इसके अनिर्दिष्ट यह कोष प्रौढ शिक्षा केन्द्र, महिला कल्याण केन्द्र, बाल-उद्योग तथा परिवार परामर्श केन्द्र का भी संचालन करता है। गृह-निर्माण के लिए 'अनुदान सम्मिलित ऋण योजना' भी चालू की गई है जिसके अन्तर्गत गृह-निर्माण को अनुदान तथा ऋण दिया जाता है। जब तक इन योजना के अन्तर्गत ५८५१ घर बनाए जा चुके हैं। नवीन जावाम योजना के अन्तर्गत कोयले की खानों में काम करने वाले श्रमिकों के लिये ४८,००० मकानों के वितरण का कार्य पूरा हो चुका है। इस कोष की वार्षिक आम ४६८ करोड़ ६० है। उपरोक्त कोष के द्वारा १७ केन्द्रीय उपभोगा मन्त्री मन्डार तथा ५७० सरकारी मन्डार समितियों को भी वित्तीय सहायता दी जाती है।

( ६ ) अन्नक खान श्रमिक कल्याण कोष, १९४६—सन् १९४६ में अन्नक खान श्रमिक कल्याण हेतु एक अधिनियम पार किया गया। इसके द्वारा एक कोष की स्थापना की गई। इस कोष में से अन्नक की खानों में काम करने वाले श्रमिकों के लिये चिकित्सा, शिक्षा, मनोरंजन आदि की व्यवस्था की जाती है। इसके अनिर्दिष्ट इस कोष द्वारा ४ अस्पताल स्थापित किए जा चुके हैं। यही नहीं, इस कोष द्वारा कई नवु चिकित्सालय तथा जच्चा-बच्चा केन्द्र तथा प्राथमिक विद्यालय बनाये जा रहे हैं, बच्चों का छात्रवृत्तियों मिलनी हैं तथा पुस्तकें नि:शुल्क दी जाती हैं। सन् १९६७-६८ के वर्ष में इस कोष में से अन्नक उत्पादन करने वाले राज्यों को २८३ लाख ६० (७५ लाख २०) जाग्र प्रदेस को २२५ लाख २० बिहार राज्य का तथा ७३ लाख ६० राजस्थान को) दिए गए।<sup>२</sup>

( ७ ) लोहा खान श्रमिक कल्याण अधिनियम, १९६१—सन् १९६१ में 'लोहा खान श्रमिक कल्याण अधिनियम' पार किया गया। इस अधिनियम में लोहा की खानों में काम करने वाले श्रमिकों के कल्याण के लिये कर (cess) लगाकर कोष बनाने का आयोजन किया गया है। प्रारम्भ में लोहा पर कर की दर २५ पैस प्रति मीट्रिक टन निश्चित की गई है। १ अक्टूबर, १९६३ से यह अधिनियम केन्द्र द्वारा प्रशासित राज्यों अर्थात् गांधी डामन, ड्यू पर भी लागू किया गया है।

( ८ ) सार्वजनिक औद्योगिक उपक्रम श्रमिक कल्याण कोष, १९४६—सार्वजनिक औद्योगिक उपक्रमों में काम करने वाले श्रमिकों के कल्याण के लिये सन् १९४६ में विशेष कोषों की स्थापना की गई। इसका नाम 'सार्वजनिक औद्योगिक उपक्रम श्रमिक कल्याण कोष' है। इन कोषों की स्थापना स्वच्छा के आजार पर की गई है।

( ९ ) श्रम-कल्याण केन्द्र—अनेक राज्य तथा मध्य-क्षेत्र कई कल्याणकारी केन्द्र चला रहे हैं। इन केन्द्रों के द्वारा श्रमिकों तथा उनके बच्चों की मनोरंजन, शिक्षा, व्यावसायिक तथा माह्वितिक (Vocational and Cultural) सम्बन्धी आवश्यकताओं की पूर्ति होती है। इसके अनिर्दिष्ट सभी स्थानों पर विभिन्न औद्योगिक समस्याओं भी अपने श्रमिकों के लाभ के लिए कल्याण केन्द्र चलाती हैं।

(II) राज्य सरकारों द्वारा श्रम-कल्याण काय

सन् १९३७ के पूर्व राज्य सरकारों ने श्रम-कल्याण के कार्यों की ओर कोई ध्यान नहीं दिया था। व केवल केन्द्र की इच्छानुसार ही कार्य करता थी। सन् १९३७ में विभिन्न राज्यों में कार्यकारी मन्त्रिमण्डल स्थापित हुए। कार्यकारी मन्त्रिमण्डलों ने श्रम-कल्याण के लिये कई योजनाएँ बनाईं। सन् १९४७ के बाद में तो राज्य सरकारों ने इस दिशा में बड़े प्रयत्नशील कार्य किये हैं।

1 See India 1948 p. 399

2. Source . India 1968 p. 399

बम्बई, उत्तर-प्रदेश तथा बंगाल राज्य की सरकारों ने इस दिशा में विशेष उल्लेखनीय कार्य किये हैं। इनका संक्षिप्त विवरण निम्न प्रकार है :

( १ ) बम्बई राज्य—बम्बई राज्य में सर्वप्रथम १९३९ में श्रम-कल्याण केन्द्रों की व्यवस्था की गई। यहाँ पर चार श्रेणियों के श्रम-कल्याण केन्द्र हैं। प्रथम श्रेणी के केन्द्रों में बच्चों के लिए नर्सरी स्कूल हैं। इसके अतिरिक्त इनमें महिलाओं और पुरुषों की शिक्षा, चिकित्सा, मनोरंजन आदि के लिये विभिन्न प्रकार की व्यवस्थाएँ हैं। द्वितीय श्रेणी के केन्द्रों में प्रथम श्रेणी के केन्द्रों की भाँति ही व्यवस्थाएँ हैं, किन्तु उनका स्तर कुछ नीचा है। तृतीय तथा चतुर्थ श्रेणी के केन्द्रों में मनोरंजन आदि की सामान्य रूप में व्यवस्थाएँ हैं, इसके अतिरिक्त विभिन्न केन्द्रों में चलते-फिरते पुस्तकालय तथा वाचनालयों की भी व्यवस्था की गई है। कई प्रशिक्षण केन्द्र भी खोले गये हैं।

( २ ) उत्तर प्रदेश—उत्तर-प्रदेश की सरकार ने सन् १९२७ में एक श्रम आयुक्त (Labour Commissioner) के आधीन एक पृथक् श्रम विभाग की स्थापना की। अब तक इस विभाग द्वारा ६४ श्रम-कल्याण केन्द्र स्थापित किये जा चुके हैं। ये केन्द्र मुख्य रूप में कानपुर, आगरा, लखनऊ, बाराणसी, फिरोजाबाद, अलीगढ़, सहारनपुर, मुरादाबाद, मेरठ, गाजियाबाद, गोरखपुर, रुद्रकी आदि में स्थित हैं। इनमें से कुछ स्थायी हैं तथा कुछ अस्थायी। बम्बई राज्य की तरह यहाँ पर भी इन केन्द्रों को चार श्रेणियों में विभाजित किया गया है। प्रथम श्रेणी के केन्द्रों में ग्रॅंजो डग के चिकित्सालय, पुस्तकालय, वाचनालय, महिलाओं के लिये सिलाई आदि का प्रशिक्षण, बाहरी तथा भीतरी खेल, प्रसूति गृह, रेडियो, संगीत तथा शिशु कल्याण की सुविधाएँ प्राप्त हैं। द्वितीय श्रेणी के केन्द्रों में प्रथम श्रेणी के केन्द्रों की भाँति ही सुविधाएँ प्राप्त हैं किन्तु अन्तर केवल इतना है कि ग्रॅंजो चिकित्सालय के स्थान पर होम्योपैथिक चिकित्सालय है। तृतीय श्रेणी के केन्द्रों में पुस्तकालय, वाचनालय, बाहरी तथा भीतरी खेल तथा रेडियो की व्यवस्था है। चतुर्थ श्रेणी के केन्द्रों में केवल बाहरी खेलों की व्यवस्था है।

उपरोक्त व्यवस्थाओं के अतिरिक्त उत्तर प्रदेश की सरकार ने श्रमिकों की आवास व्यवस्था पर काफी व्यय किया है। श्रमिक राज्य बीमा योजना से भी लाखों श्रमिकों को लाभ पहुँचता है।

( ३ ) अन्य राज्यों में श्रम-कल्याण कार्य—उपरोक्त राज्यों के अतिरिक्त भारत के दोष राज्यो में भी राज्य सरकारों की ओर से श्रम-कल्याण केन्द्र स्थापित किये गये हैं। इनमें विशेष रूप में बंगाल, पंजाब, मध्य-प्रदेश, बिहार, उड़ीसा, राजस्थान का नाम विशेष उल्लेखनीय है। केन्द्र तथा राज्य सरकारों द्वारा प्रथम तथा द्वितीय योजना काल में क्रमशः ७ करोड़ ८० तथा १९.८१ करोड़ ६० श्रम-कल्याण के कार्यों पर व्यय किये गये। तृतीय योजना काल में लगभग ७१ करोड़ ६० व्यय होने का अनुमान है।

### (III) उद्योगपतियों द्वारा श्रम कल्याण कार्य

अतीत में भारतीय उद्योगपति श्रम-कल्याण कार्यों के प्रति उदासीन रहे हैं। इसका कारण यह है कि वे बहुत समय तक श्रम-कल्याण कार्यों को अनाधिक विनियोग समझते रहे। वे श्रमिकों का अधिक से अधिक शोषण करना चाहते थे। उनके विचारानुसार श्रमिकों को जितनी अधिक सुविधाएँ दी जायेंगी उनके दिमाग उतने ही ऊँचे बढ़ जायेंगे और बाद में उनसे काम लेना और भी दुर्लभ हो जायगा। परन्तु पिछले लगभग २५ वर्षों में वे यह समझने लगे हैं कि श्रम उत्पादन का एक अनिवार्य अंग है अतएव उसके सहयोग के बिना उत्पादन में वृद्धि सम्भव नहीं है। श्रमिकों का सहयोग प्राप्त करने के लिए श्रम-कल्याण कार्यों को उचित स्थान देना होगा। श्रम समय-समय पर पाम लिये गये अधिनियमों ने भी उन्हें श्रम-कल्याण की ओर आवश्यक ध्यान देने के लिए द्राव्य किया है। भारत के कुछ प्रमुख उद्योगों में उद्योगपतियों द्वारा किये गये श्रम-कल्याण कार्यों का संक्षिप्त विवरण निम्न प्रकार है :

(१) सूती वस्त्र उद्योग—सूती वस्त्र उद्योग भारत का सबसे प्रमुख एवं सबसे बड़ा उद्योग है। बम्बई में लगभग प्रत्येक सूती वस्त्र मिल में सस्ते गन्ने की टूकानें, चिकित्सायुक्त आदि



की व्यवस्था है। ५७ मिलों में केष्टीन तथा ५३ मिलों में सहकारी समितियाँ हैं। कई मिलों में आधुनिक चिकित्सालय जलपान गृह शिक्षण केंद्र बाहरी तथा भीतरी क्षत्र प्राविडेंट फण्ड योजनाय आवास व्यवस्था शिशु गृह स्नान गृह पुस्तकालय वाचनालय आमा-वनव मुफ्त दूध हल्का भोजन तथा फल वाटने की व्यवस्था प्रौढ शिक्षा केंद्र बुढ़ाप की पेशन योग्य योजना पारितोषण वितरण व्यायामशाला आदि की व्यवस्था है। इस दृष्टि से नागपुर का एम्प्रम मिल दिल्ली की दिल्ली बलाथ एण्ड जनरल मिल मद्रास का वकिधम एण्ड कर्नाटक मिलस रवानियर का जावाजोराव काटन मिल बगलौर का बगलौर बुलियन वाटन मिल बिडला काटन मिल मदुरा की मदुरा मिल आदि के नाम में विशेष उल्लेखनीय है।

( २ ) जूट उद्योग—भारतीय जूट मिल एसोसियेशन ने जो इस क्षेत्र के उद्योग पतियों का एक शक्तिशाली संगठन है श्रम-कल्याण के कार्यों का उत्तरदायित्व स्वयं अपने कंधों पर लिया है और इस सम्बन्ध में सराहनीय कार्य भी किया है। इस एसोसियेशन ने पांच स्थानों पर श्रम कल्याण केंद्र की स्थापना की है। प्रायः सभी मिलों में श्रम कल्याण अधिकारी की नियुक्ति की गई है। इस समय लगभग ७० जूट मिलों में केष्टीन ६७ मिलों में चिकित्सालय ५५ मिलों में शिशु गृह ५ मिलों में स्कूल तथा २४ मिलों में मनोरंजन केंद्र चलाये जा रहे हैं। कई मिलों में व्यायामशालाएँ पुस्तकालय वाचनालय तथा सिनेमा आदि दिखाने की भी व्यवस्था है।

( ३ ) इजीनियरिंग उद्योग—इस क्षेत्र में उन उद्योगों में जहाँ १००० या इससे अधिक श्रमिक कार्य करते हैं चिकित्सालय का प्रबन्ध किया गया है। कुछ कारखानों में जहाँ स्त्री श्रमिक कार्य करती हैं शिशु गृह भी हैं। छोटे बड़े सभी कारखानों में कण्टीन की व्यवस्था है। कुछ बड़े कारखानों में श्रमिकों के लिये मनोरंजन की व्यवस्था भी है। इसके अतिरिक्त प्रायः सभी कारखानों में प्राविडेंट फण्ड की भी व्यवस्था है। श्रम कल्याण के कार्यों की सबसे अच्छी व्यवस्था टाटा आइरन एंड स्टील कम्पनी जमशेदपुर में है। इसमें ४०० पलग वाला एक बड़ा अस्पताल ३ स्कूल ११ मिडिल स्कूल १६ प्रारम्भिक पाठशालाय ९ रात्रि की पाठशालाय १२ श्रम-कल्याण केंद्र बड़े बड़े खेल के मैदान पुस्तकालय वाचनालय उपभोक्ता सहकारी मण्डार शिशु-गृह मुफ्त गृह मुफ्त सिनेमा घर वच्चों के लिए मुफ्त दूध व विस्कुट का वितरण आदि की व्यवस्था है। आगे है कि अय स्टीन के कारखाने भी गीम इस कम्पनी का अनुकरण करेगे।

( ४ ) चीनी उद्योग—चीनी के सभी बड़े बड़े कारखानों में चिकित्सालय की व्यवस्था है। इसके अतिरिक्त अधिकांश चीनी मिलों में स्कूल मनोरंजन के लिए क्लब बाहरी व भीतरी जलपान-गृह कण्टीन उपभोक्ता सहकारी समिति वाचनालय आदि की व्यवस्था है।

उपभोक्ता के अलावा सीमेंट उद्योग कागज उद्योग ऊनी वस्त्र उद्योग बागान उद्योग कायला खान उद्योग अन्नक खान उद्योग में भी श्रम कल्याण कार्यों की व्यवस्था है।

#### (IV) श्रमिक सघों द्वारा श्रम कल्याण कार्य

भारतीय श्रमिक अन्य प्रगतिशील पश्चिमी देशों के श्रमिकों की भांति न तो उल्लेखनीय शिक्षित हैं और न जागरूक अतएव उनमें संगठन की प्रवृत्तियों का अभाव है। उनके अधिक साधन सीमित हैं जहाँ वे श्रम-कल्याण के कार्यों पर आवश्यक व्यय नहीं कर पाते। राष्ट्रीय कांग्रेस की चेतना के साथ श्रमिकों में कुछ संगठन अवश्य हुआ है श्रमिक सघों ने इस संगठन का उपयोग मिन मासिनों के साथ मजदूरों के लिये कण्टीन आदि के दारे में साधन करने में ही किया है। किन्तु फिर भी कुछ श्रमिक सघों ने इस दिशा में सराहनीय कार्य किया है। इस क्षेत्र में अहमदाबाद सूती वस्त्र मिन श्रम सघ मजदूर मन्ना कानपुर इन्दौर मिन मजदूर सघ नेत्रे मिन यूनिवर्सल वक कमचारी सघ फडरेगन आफ इण्डियन नेवर के नाम विशेष उल्लेखनीय हैं।

अप्य सस्थानों द्वारा श्रम कल्याण कार्य

श्रम कल्याण के क्षेत्र में कुछ समाज सेवी सस्थानों के नाम भी विशेष उल्लेखनीय हैं। इनमें बम्बई समाज सेवी लोम सेवा सदन समिति बम्बई प्रेसीडेंसी महिला समिति वाड० एम० सी० ए० (Y M C A) तथा दलित वग सघ के नाम प्रमुख हैं। इन सस्थानों में मुख्य रूप में

शिक्षा के क्षेत्र में अपना अमूल्य सहयोग प्रदान किया। कई स्थानों पर नगरपालिकाओं तथा नगर निगमों ने भी श्रम-कल्याण के कार्यों में अपना महत्वपूर्ण योग दिया है। इस प्रकार उपरोक्त कथन से यह विदित हो जाता है कि भारत में अब इस दशा में सक्रिय कदम उठाए जाने लगे हैं। हमें यह आशा करनी चाहिये कि निकट भविष्य में श्रम-कल्याण केन्द्रों की संख्या में और भी तीव्र गति से वृद्धि होगी। इस प्रकार हमारे देश में श्रम-कल्याण के कार्यों का भविष्य निश्चित रूप से उज्ज्वल है। श्रम-कल्याण के कार्यों के माध्यम में ही 'कल्याणकारी राज्य' (Welfare State) की स्थापना की कामना की जा सकती है।

### पंचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत श्रम-कल्याण (Labour Welfare During Five Year Plans)

प्रथम पंचवर्षीय योजना काल में श्रम-कल्याण हेतु ९३१ करोड़ रुपये खर्चे किये गये थे। इस अवधि में रहने के लिये ४०,००० मकानों का निर्माण किया गया था तथा लगभग ३४२ श्रम-कल्याण केन्द्रों की स्थापना की गई। द्वितीय पंचवर्षीय योजना काल में श्रम-कल्याण हेतु २९.१६ करोड़ रुपये खर्चे किये गये थे। इस अवधि में १३२९ श्रम-कल्याण केन्द्रों की स्थापना की गयी। तृतीय पंचवर्षीय योजना काल में भारत सरकार ने ४६ करोड़ रुपये श्रम-कल्याण के कार्यों पर व्यय किये। चतुर्थ पंचवर्षीय योजना काल में श्रम-कल्याण के कार्यों पर और अधिक राशि व्यय होने की सम्भावना है।

#### भारत में श्रम-कल्याण कार्यों की असफलता क्यों ?

उपरोक्त विवेचन से यह स्पष्ट है कि भारत जैसे विशाल आबादी वाले देश में, जहाँ कि जनसंख्या का एक महत्वपूर्ण भाग औद्योगिक श्रमिकों के रूप में कार्य करता है, श्रम-कल्याण कार्यों की प्रगति असन्तोषजनक रही है। भारत में श्रम-कल्याण कार्यों की असफलता के प्रमुख कारण निम्न हैं :— (१) भारतीय उद्योग पति अभी तक श्रम-कल्याण कार्यों के दायित्व को अपने ऊपर एक बोझा मानते हैं। अतएव वे इस दिशा में तब तक कोई कदम नहीं उठाते हैं जब तक कि राजनियम के द्वारा ऐसा करना अनिवार्य न हो। कोई न कोई वहाना लेकर वे सदैव टालने का ही प्रयत्न करते हैं। (२) श्रम-कल्याण कार्यों का आयोजन करने में सच्चाई एवं वैज्ञानिक दृष्टिकोण का प्रायः अभाव रहता है। अनेक दशाओं में ये कार्य श्रम-संघों के विकास को रोकने अथवा श्रमिकों के विद्रोह को शांत करने के लिए ही किये गये हैं। (३) श्रम-कल्याण कार्यों को वैज्ञानिक ढंग सङ्गठित करने के लिये भारत में प्रशिक्षित कार्यकर्ताओं का अभाव है। (४) श्रमिक भी श्रम-कल्याण कार्यों के आयोजन में पर्याप्त रूचि नहीं लेते हैं। (५) भारत में श्रम-कल्याण सम्बन्धी अधिनियम भी अनियोजित एवं अवैज्ञानिक ढंग से पास हुए हैं, जिसके कारण उनके व्यावहारिक प्रचलन में कभी-कभी कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है।

#### भारत में श्रम-कल्याण कार्यों को सफल बनाने के लिए महत्वपूर्ण सुझाव

भारत में श्रम-कल्याण कार्यों को और अधिक सफल एवं प्रभावशाली बनाने के लिए निम्न सुझाव महत्वपूर्ण हैं— (१) भारतीय कारखाना अधिनियम, १९४८ की श्रम-कल्याण सम्बन्धी धाराओं [४२-५०] में अनुभव के आधार पर आवश्यक संशोधन किए जाने चाहिए। तत्पश्चात् इसके क्रियाशीलन पर अधिक ध्यान दिया जाना चाहिए। उल्लंघन की दशा में बड़े आर्थिक एवं दण्डनीय दोनों प्रकार के दण्डों की व्यवस्था होनी चाहिए। (२) सरकार द्वारा उद्योग-पतियों तथा श्रम-संघों को श्रम-कल्याण कार्यों के हेतु आर्थिक सहायता दी जानी चाहिए। (३) केन्द्रीय सरकार एवं राज्य सरकारों को श्रम-कल्याण कार्यों में अधिकधिक भाग लेना चाहिए। (४) श्रम-कल्याण अधिकारियों को अपने अधिकारों एवं कर्तव्यों के प्रति अधिक जागरूक रहना चाहिए। (५) उद्योगपतियों को श्रम-कल्याण कार्यों के प्रति अपने दृष्टिकोण में परिवर्तन करना चाहिए। उन्हें इन कार्यों को केवल बोझा न समझ कर पूरा करना अपना परम कर्तव्य मानना चाहिए। (६) इन कार्यों में तीव्र गति लाने के लिए श्रमिकों को कल्याण-समितियों में अधिक में अधिक भाग लेना चाहिए। (७) सभी पक्षों को श्रम-कल्याण नैतिक उत्तरदायित्व समझकर करना चाहिए।

## भारत में सामाजिक सुरक्षा (Social Security in India)

### आशय

मनुष्य सामाजिक प्राणी है। वह समाज में जन्म लेता है, समाज में ही रहता है और अन्त में समाज के अन्दर ही मर जाता है। अतः यह समाज का प्राथमिक कर्तव्य है कि वह मानव को भलाई के लिए समस्त आवश्यक सुविधाएँ प्रदान करे। बीमारी, बेकारी, भुखमरी, वृद्धावस्था, विधवापन और अज्ञानता आदि ऐसे दानव हैं जिनसे युद्ध करने के वास्ते मनुष्य को सामाजिक सुरक्षा की विशेषतया आवश्यकता पड़ती है। सर विलियम वेवरीज (Sir William Beveridge) के अनुसार, 'सामाजिक सुरक्षा से अभिप्राय पाँच दानवों के ऊपर आक्रमण है, जैसे आवश्यकता, बीमारी, अज्ञानता, गन्दगी और बेकारी।' अन्तर्राष्ट्रीय धर्म-सङ्गठन (International Labour Organisation) ने सामाजिक सुरक्षा को इस प्रकार परिभाषित किया है 'सामाजिक सुरक्षा वह सुरक्षा है जो समाज के किसी उचित सङ्गठन द्वारा सदस्यों को किन्हीं खतरों में प्रदान की जाती है जो खतरे उन पर कभी भी आक्रमण कर सकते हैं।' प्रश्न यह होता है कि वास्तव में ये खतरे हैं क्या? प्रत्युत्तर में कहा जा सकता है कि ये खतरे अनिवार्य रूप में आपत्तियाँ हैं जिनका न्यून माधनो वाले व्यक्ति सामना नहीं कर सकते हैं। इस प्रकार यह एक ऐसी योजना है जिसमें कि सामाजिक व्यक्ति को जीवन की असुरक्षाओं के प्रति सुरक्षा प्रदान की जाती है।

वास्तव में सामाजिक सुरक्षा एक अत्यन्त ही विस्तृत शब्द है जिसमें मानव को भलाई के वास्ते किया जाने वाला प्रत्येक कार्य आ जाता है। 'जन्म से मृत्यु' तक जो भी मनुष्य की न्यूनतम आवश्यकताएँ होती हैं वे सभी सामाजिक सुरक्षा में आ जाती हैं।

### संसार के विभिन्न देशों में सामाजिक सुरक्षा का उद्गम

सामाजिक सुरक्षा की विचारधारा का उद्गम सर्वप्रथम जर्मनी में हुआ, जबकि सम्राट विलियम प्रथम ने १८८३ में चिकित्सा हित लाभ और १८८४ में धार्मिक क्षति-पूर्ति का शीगणेश किया। आज हम की सामाजिक सुरक्षा की योजनाएँ संसार के अन्य राष्ट्रों को अपेक्षा अधिक सर्व-श्रेष्ठ मानी जाती हैं, जहाँ कि इन योजनाओं पर प्रतिवर्ष लगभग २,१४,००० रुबल (रूस की मुद्रा का नाम) का व्यय होता है। इङ्ग्लैण्ड में बंवरिज प्रणाली के अन्तर्गत सरकार शिक्षा, युद्धक, वृद्ध, स्त्री-मुग्ध सभी को 'जन्म से लेकर मरण' तक आवश्यक सुविधाएँ प्रदान करती है। वहाँ भारतीय मुद्रा में प्रतिवर्ष १,२०० करोड़ रुपया केवल सामाजिक सुरक्षा पर ही खर्च होता है। सन् १९३५ में अमेरिका के अन्दर सामाजिक सुरक्षा अधिनियम पास हुआ जिसमें सामाजिक बीमा का क्षेत्र काफी विस्तृत कर दिया गया। इसके बाद न्यूजीलैण्ड (Newzealand), स्वीडन, डेनमार्क,

फ्रान्स, मिथ और आस्ट्रेलिया वादि ने भी अपने-अपने यहाँ सामाजिक सुरक्षा की विशाल योजनायें प्रारम्भ की।

## भारत में सामाजिक सुरक्षा की आवश्यकता

भारत में सामाजिक सुरक्षा के बारे में जो कुछ भी कहा जाय, कम ही होगा। भारतीय श्रमिकों की दशा अत्यन्त गोरनीय है। बेकारी, भुखमरी, अज्ञानता, दरिद्रता और विभिन्न प्रकार की बीमारियों का बोचबाला है। ऊँची मृत्यु और जन्म दर का होना, न्यूनतम मजदूरी, सीमित जीवन काल, श्रम संधों का राजनैतिक दृष्टि से शोषण, निम्न श्रेणी का जीवन-स्तर और राष्ट्रीय आय, श्रमिकों में तीव्र मतभेद, श्रमिकों और मालिकों का आपस में असहयोग, अंग्रेजी सरकार की विनाशकारी नीति आदि ऐसी बातें हैं जिनके कारण मानव अपने को अमुरक्षित महसूस करता है। भारतीय श्रमिक अकुशल कहना जाता है, क्योंकि उनकी न्यूनतम आवश्यकतायें भी पूरी नहीं हो पाती, आरामदेय अथवा विलासिताओं का तो कहना ही क्या? यदि हम चाहते हैं कि भारत में कल्याणकारी राज्य की स्थापना हो, राष्ट्र प्रगति करे और श्रमिकों की अकुशलता दूर हो तो सामाजिक सुरक्षा का विकास किया जाना परम आवश्यक है। समानता ही हमारे विधान का एक प्रधान अंग है, जिसको प्राप्त करने के लिये सामाजिक सुरक्षा रूपी क्रान्ति करनी होगी। थी वैबरिज के अनुसार जितने अधिक आप गरीब होंगे, उतनी ही अधिक आपको सामाजिक सुरक्षा की आवश्यकता पड़ती है.....। यही कारण है कि अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संध भी भारत में दरिद्रता को कम करने के लिए सामाजिक सुरक्षा पर बल दे रहा है। देश के औद्योगीकरण में भी सामाजिक सुरक्षा की आवश्यकता है।

## भारत में सामाजिक सुरक्षा का श्रौगणेश

भारत में सामाजिक सुरक्षा प्रदान करने का श्रौगणेश सन् १९२३ के श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम (Workmen's Compensation Act, 1923) के पास होने के साथ-साथ ही कहा जा सकता है। यह अधिनियम जुलाई, १९२४ से कार्यान्वित हुआ। बाद में इस अधिनियम में आवश्यक संशोधन क्रमशः १९२६, १९२९, १९३३ और १९४४ में हुए। श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम का अन्तिम संशोधन सन् १९६२ में हुआ। इसके अनुसार यह अधिनियम उन सभी श्रमिकों पर लागू होता है जिनका मासिक पारिश्रमिक ५०० रु० से अधिक नहीं है तथा जिनका रोजगार आकस्मिक नहीं है। जिन श्रमिकों को कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम, १९४८ के अन्तर्गत आश्रित-पाम (Dependents Benefit) या अयोग्यता लाभ (Disablement Benefit) प्राप्त होता है, उन्हें इस अधिनियम के अन्तर्गत सहायता नहीं मिलती। इसके अतिरिक्त जो लिपिक (Clerk) या प्रशासक (Administrator) के पद पर कार्य करते हैं उन्हें इस अधिनियम के अन्तर्गत सहायता नहीं मिलती। इसके अन्तर्गत श्रमिकों को मृत्यु, अस्थाई, आंशिक अथवा स्थायी-पूर्ण अममर्यता (Disablement) के लिए क्षतिपूर्ति मिलती है, बशर्ते कि चोट काम करते हुए पड़नी हो और मजदूर के स्वयं के दोष के कारण न लगी हो, अर्थात् यदि चोट शराब अथवा समान द्रव्य के नशे में या मालिक के आदेशों की जान-बूझकर अवहेलना के कारण लगी हो तो उसको किसी भी किस्म का मुआवजा नहीं मिलेगा। मुआवजे की दर भिन्न-भिन्न दशाओं में भिन्न-भिन्न है। क्षतिपूर्ति की धनराशि श्रमिक के औसत मासिक पारिश्रमिक तथा दुर्घटना से उत्पन्न बोट की अवस्था के अनुसार निर्दिष्ट की जाती है। घायल श्रमिक जितना मासिक पारिश्रमिक १० रु० से अधिक नहीं है उसे मृत्यु की अवस्था में ५०० रु०, स्थायी अपंगता की अवस्था में ७०० रु० तथा अस्थायी अपङ्गता की अवस्था में औसत मासिक पारिश्रमिक का आधा भाग मिलता है। जिस श्रमिक का मासिक पारिश्रमिक ५० रु० व ६० रु० के बीच में है उसके लिए उपरोक्त सम्बन्धित राशि क्रमशः १००० रु०, २५२० रु० और १५ रु० मासिक है। इसी प्रकार ३०० रु० मासिक से अधिक पारिश्रमिक पाने वालों के लिए सम्बन्धित राशि क्रमशः ४५०० रु०, ६३०० रु० और ३० रु० मासिक है।

भारत में सामाजिक सुरक्षा की ओर दूसरा महत्वपूर्ण कदम मातृत्व हित लाभ सम्बन्धी अधिनियम (Maternity Benefit Act) का विभिन्न प्रांतों द्वारा पास किया जाना है। मन्

१९२९ में बम्बई सरकार ने सबसे पहले अपने यहाँ यह अधिनियम पास किया। इसके बाद यह अधिनियम क्रमशः मध्य-प्रदेश (१९३०), मद्रास (१९३४), देहली (१९३७), उत्तर-प्रदेश (१९३८), बङ्गाल (१९२९), पंजाब (१९४३), असम (१९४४), बिहार (१९४५), सौराष्ट्र (१९४८), मध्य-भारत (१९४९), ट्रावणकोर-कोचीन (१९५२), उड़ीसा व राजस्थान (१९५३) में पास किया गया। केन्द्रीय सरकार ने सन् १९४१ में खानों में काम करने वाली स्त्रियों के लिए मातृत्व हित लाभ का केन्द्रीय अधिनियम पास किया। इस अधिनियम में सन् १९४३, १९४५ और १९४८ में संशोधन किये गये। इसके अन्तर्गत स्त्री श्रमिकों को उनके दिगु जन्म के कुछ मप्ताह पूर्व और कुछ सप्ताह पश्चात् तक छुट्टी मिल जाती है। साथ ही साथ उनको चिकित्सा सम्बन्धी सुविधाएँ भी प्रदान की जाती हैं। हित लाभ की रकम म विभिन्न राज्या में ५० पैसे प्रतिदिन से लेकर ७५ पैसे प्रतिदिन तक है अथवा स्त्री श्रमिकों की औसत मजदूरी के बराबर है, दोनों में से जो भी रकम अधिक हो।

राज्यों के अधिनियमों में एकरूपता लाने के लिए केन्द्रीय सरकार ने सन् १९६१ में मातृत्व हित लाभ सम्बन्धी अधिनियम पास किया। इस अधिनियम के अनुसार प्रत्येक स्त्री कर्मचारी को (जिसने १६० दिन में अधिक काय किया है) वच्चा पैदा होने अथवा गर्भपात के दिन के बाद ६ सप्ताह की छुट्टी मिलती है। ६ सप्ताह की छुट्टी वच्चा पैदा होने की तिथि से पहले भी मिलती है। इसके अतिरिक्त नियोजन द्वारा २५ रु० देवा वॉन्स भी दिया जाता है। वच्चा पैदा होने से पहले या पश्चात् कुछ दिना तक अधिक परिश्रम का कार्य नहीं लिया जा सकता। इसके अतिरिक्त वच्चा की अवस्था १५ महीने की होने तक स्त्री श्रमिक को दिन में दो बार अवकाश भी मिलता है। यह अधिनियम उन सभी कारखानों पर लागू होता है जो कारखाना अधिनियम, खान अधिनियम एवं प्लांटेशन अधिनियम (Plantation Act) के अन्तर्गत आते हैं। किन्तु जिन औद्योगिक संस्थाओं पर 'कर्मचारी राज्य बीमा योजना' लागू होती है वे इसके अन्तर्गत नहीं आते।

### आलोचनाएँ

उपरोक्त दोना अधिनियमों में अनेक दोषों का समावेश है जिससे कारण इनकी कटु आलोचना में आलोचना की जाती है। इसमें जो भी लाभ होते हैं वे सब केवल नाम-मान की सहायता मात्र ही हैं। द्वितीय, इनका क्षेत्र सीमित है, तृतीय, चूँकि मातृत्व लाभ देने का उत्तरदायित्व मालिकों पर ही है, अतः वे नौकरी से हटाने की धमकी देकर या अविवाहित अथवा वृद्ध औरतों को नियुक्त करके हमेशा उससे बचने का प्रयत्न करते हैं। इसके अतिरिक्त वे मुआवजे के भुगतान को टालने अथवा अनावश्यक रूप से देरी करने का प्रयत्न करते हैं। इन सब दोषों के कारण डा० अमरनारायण अग्रवाल ने इस सम्बन्ध में टीका ताना करते हुए कहा है कि 'श्रमिकों का क्षतिपूर्ति या लाभ पाने का अधिकार केवल बागज पर रह जाता है।

### आधुनिक सामाजिक सुरक्षा की योजनाएँ

#### ( I ) कर्मचारी राज्य बीमा योजना (१९४८)

कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम, १९४८ को पास करके भारत सरकार ने सामाजिक सुरक्षा की ओर एक महान् कदम उठाया है। चूँकि अनेक कठिनाइयों के कारण इसका कार्य सीधे आरम्भ नहीं हो सका, अतः ६ अक्टूबर, १९५१ को इस अधिनियम का पुनः संशोधन हुआ, और इसका शुभारम्भ २४ फरवरी, १९५२ को दिल्ली और कानपुर में भारत की कोटि-कोटि जनता के हृदय सम्राट स्वर्गीय श्री जवाहरलाल नेहरू के कर धमलों द्वारा हुआ। आज यह योजना दिल्ली, कानपुर, अमृतसर, लुधियाना, आलन्धर, बटाला, अम्बाला, भवानी, नागपुर, बम्बई, कलकत्ता, कोयम्बटूर, भालियर रतलाम, उज्जैन, उडीसा, मेरठ, जगरा नखनऊ आदि सभी प्रमुख औद्योगिक केन्द्रों में मफलतापूर्वक चल रही है। इसमें २७० केन्द्रों के लगभग ३३,२१,९५० परिवार लाभ उठा रहे हैं। यह योजना गैर-मौसमी (Non-Seasonal) कारखानों के उन सभी कर्मचारियों, जिनमें २० या इससे अधिक कर्मचारी कार्य करते हैं एवं जिनका मासिक वेतन ५०० रु० तक है, लागू होती है। गरीब व्यक्तियों को भी इससे लाभ मिल सके, इस उद्देश्य से चन्दे की दर १ रु० से

१.५० रु० प्रतिदिन कर देने का निश्चय किया गया है। इस योजना का प्रबन्ध संचालन कर्मचारी राज्य बीमा निगम को दे दिया गया है जिसका अध्यक्ष केन्द्रीय श्रम मन्त्री होता है तथा सरकार, चिकित्सा-व्यवसाय और संसद के प्रतिनिधि होते हैं। सन् १९६५-६६ तक इसमें कर्मचारियों तथा मालिकों का चन्दा क्रमशः १० ४० करोड़ रु० और ११ ६७ करोड़ रु० था। इसमें से ८८२ करोड़ रु० बीमित कर्मचारियों को दिया जा चुका था (Source : India 1968)। १ अप्रैल, १९६८ से नियोक्ताओं को ३% अधिक अंशदान देना पड़ता है। इसके अतिरिक्त अंशदान से सन् १९६८-६९ में २.४२ करोड़ रु० की अतिरिक्त आय होने की सम्भावना है। सन् १९६७-६८ में २ ५४ लाख रु० को बचत होने की सम्भावना थी लेकिन वर्तमान आँकड़ों के आधार पर बचत के स्थान पर ९२ लाख रु० की हानि होने की सम्भावना है। सन् १९६८-६९ के वर्ष में २७ १९ लाख रुपये की बचत होने की आशा है। इस योजना के अन्तर्गत श्रमिकों को पांच प्रकार के लाभ प्राप्त होते हैं :—

(१) बीमारी सम्बन्धी लाभ—श्रमिकों को बीमारी के समय उसके दैनिक वेतन का ३/४ नकद प्राप्त होता है, ताकि उसे बीमारी के समय आर्थिक कठिनाइयों का सामना नहीं करना पड़े। यह केवल उन्हीं दिनों के वास्ते मिलता है जिसके लिए डॉक्टर ने प्रमाणित कर दिया है, किन्तु एक वर्ष में यह लाभ ५६ दिन से अधिक दिनों के वास्ते नहीं मिल सकता। सन् १९६५-६६ में ६ ५१ करोड़ रु० की धनराशि बीमारी के लाभ के रूप में दी गई। (२) चिकित्सा लाभ—इसके अन्तर्गत श्रमिकों की डाक्टरों देख-भाल, सब प्रकार की दवाइयाँ, मरहम-पट्टी, डॉक्टर द्वारा बिना फीस के घर आकर देखना इत्यादि सुविधायें प्राप्त होती हैं। (३) मातृत्व सम्बन्धी लाभ—इसमें बीमित स्त्री श्रमिकों को शिशु जन्म के ६ सप्ताह पूर्व और ६ सप्ताह बाद तक छुट्टी मिल सकती है और ७५ जैसे प्रतिदिन या बीमारी हित लाभ की दर से (दोनों में जो भी अधिक हो) दिया जाता है। सन् १९६५-६६ में ३३.३१ लाख रु० की राशि मातृत्व सम्बन्धी लाभ के सम्बन्ध में दी गई। (४) असमर्थता लाभ—यदि काम करते समय किसी श्रमिक के चोट लग जाय या उन कारखाने में सम्बन्धित किसी रोग का शिकार हो जाय जिसके फलस्वरूप वह स्थायी या अस्थायी, आंशिक या पूर्ण रूप में असमर्थ हो जाय तो उसे दैनिक वेतन का आधा भाग मिलेगा, जब तक कि बिल्कुल ठीक न हो जाय। सन् १९६५-६६ में १ ७४ करोड़ रु० की राशि में असमर्थता लाभ के रूप में दी गई। (५) आश्रितों को लाभ—यदि किसी कारखाने में काम करते समय किसी श्रमिक की मृत्यु हो जाय तो उसके आश्रितों अर्थात् स्त्री, पुत्रों और पुत्रियों को नकद इनाम लाभ मिलता है। सन् १९६५-६६ में २३.१७ लाख रु० की राशि आश्रितों को लाभ के रूप में दी गई।

### आलोचनाएं

(१) इस अधिनियम का क्षेत्र सीमित है। ५०० रु० मासिक से अधिक पारिश्रमिक पाने वाले कर्मचारी इस योजना के अन्तर्गत नहीं आते। (२) इस योजना के अन्तर्गत बेकारी की अवधि में कोई लाभ नहीं मिलता है। (३) इस योजना के अन्तर्गत बीमारी हित लाभ केवल ८ सप्ताह के लिए ही मिलता है। किन्तु कुछ ऐसे भी बीमारियाँ हैं जो अधिक समय में ठीक होती हैं, जैसे तर्पदिक की बीमारी। (४) अस्पताल में डॉक्टरों का व्यवहार सन्तोषजनक नहीं पाया जाता है। भरीजों को अनावश्यक रूप से बहुत समय तक इन्तजार करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त दवाइयों के वितरण को पद्धति भी दूषित है। अधिकांश दवाइयाँ निम्न श्रेणी की होती हैं।

### (II) कर्मचारी भविष्य निधि अधिनियम, १९५२ (Employee's Provident Fund Act, 1952)

प्रारम्भ में यह अधिनियम केवल ६ उद्योगों में लागू किया गया था। ये उद्योग हैं— (i) सीमेंट, (ii) सिगरेट, (iii) इन्जीनियरिंग, (iv) लोहा तथा इस्पात, (v) कागज तथा (vi) वस्त्र। जनवरी १९६७ तक यह अधिनियम कुल मिलाकर १०६ उद्योगों में लागू हो चुका था। प्रस्तुत अधिनियम ऐसे कारखानों पर लागू होता है जो कम से कम ३ वर्ष पुराने हों तथा जिनमें ५० या ५० से अधिक कर्मचारी कार्य करते हों। यह अधिनियम उन कारखानों पर भी लागू होता है जो ५ वर्ष पुराने हों तथा जिनमें कर्मचारियों की संख्या २० या २० से अधिक तथा ५० में कम हो। ऐसे कारखानों के वे सभी कर्मचारी इस योजना के अन्तर्गत आते हैं जिनको कुल मिलाकर १,००० रु० मासिक से अधिक पारिश्रमिक नहीं मिलता। इस योजना की मददयता प्राप्त करने के

लिए यह आवश्यक है कि कर्मचारी १ वर्ष तक निरन्तर नौकरी में रहा हो अथवा १२ महीने का इससे कम अवधि में कम से कम २४० दिन तक वास्तविक रूप में कार्य किया हो। इस योजना में कर्मचारी अपने कुल पारिश्रमिक का ६३ प्रतिशत चन्दे के रूप में देता है। नियोक्ता भी इस दर से चन्दा देता है। यदि कर्मचारी चाहे तो अपने चन्दे की दर बढ़ाकर ८३ प्रतिशत तक कर सकता है। नवम्बर, १९६७ के अन्त तक इस अधिनियम के अन्तर्गत छूट दिये तथा बिना छूट दिये ४१,०९१ कारखानों सम्मिलित थे। योजना में सम्मिलित कर्मचारियों की संख्या ५० ९२ लाख थी। इसी तिथि तक निधि में १,०४८ ३६ करोड़ ८० जमा हो चुके थे, और ३४२ ६८<sup>१</sup> करोड़ रुपये जाने वाले सदस्यों को लौटाये जा चुके थे। कर्मचारी के अवकाश प्राप्त करने पर, मृत्यु, अस्थायी अयोग्यता, छुट्टी, विदेश प्रवास अथवा १५ वर्ष की अवधि के पश्चात् नौकरी छोड़ देने पर सम्पूर्ण संचित राशि ब्याज सहित लौटा दी जाती है।

उपरोक्त अधिनियम में हुए नवीनतम संशोधनों के अनुसार केन्द्रीय सरकार को यह अधिकार प्रदान किया गया है कि वह विज्ञप्ति द्वारा इस बात की घोषणा कर सकती है कि किन्-किन् उद्योगों में संशोधित ८ प्रतिशत की चन्दा दर लागू होगी। इस संशोधन में इस बात का भी स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया है कि किन्-किन् उद्योगों में कर्मचारियां तथा नियोक्ताओं को अनिवार्य रूप में ८ प्रतिशत की दर से चन्दा भविष्य निधि में जमा करता होगा।

### (III) कोयला खान भविष्य निधि एवं बोनस योजना अधिनियम, १९४८ (The Coal Mines Provident Fund and Bonus Scheme Act, 1948)

यह अधिनियम जम्भू व कश्मीर राज्य को छोड़कर भारत में स्थित सभी कोयला खानों के श्रमिकों पर लागू होता है। फरवरी, १९६७ तक यह अधिनियम १,२८७ कोयला खानों में लागू था। यह अधिनियम खानों में काम करने वाले श्रमिकों पर अनिवार्य रूप से लागू किया गया है। इसमें कर्मचारी अपने कुल मासिक पारिश्रमिक का ८ प्रतिशत भाग जमा करता है। इसी दर से नियोक्ता भी जमा करता है। जून १९६२ के बाद से कर्मचारी इस निधि में अनिवार्य रूप से दिये गये चन्दे के अतिरिक्त अपनी कुल मासिक आय का ८% भाग और जमा कर सकता है। किन्तु इस सम्बन्ध में नियोक्ता पर अतिरिक्त जमा किये चन्दे के सम्बन्ध में कोई भी दायित्व नहीं होगा। अर्थात् नियोक्ता भी अतिरिक्त राशि को जमा करने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकेगा।

### (IV) औद्योगिक विवाद (संशोधन) अधिनियम, १९५३ :

इसके अन्तर्गत कम से कम एक साल लगातार काम करने वाले श्रमिक को बेरोजगारी से सुरक्षा प्रदान की जाती है। उसे एक महीने का नोटिस अथवा एक माह के वेतन का मुआवजा दिये बिना नहीं हटाया जा सकता। यह योजना केवल गैर मौसमी कारखानों तथा खानों में ही लागू रहती है। यह योजना भी सामाजिक सुरक्षा का एक प्रमुख अंग है जिसके द्वारा गरीब, अज्ञानी तथा अनपढ़ व्यक्तियों को सुरक्षा मिलती है।

### (V) उत्तर-प्रदेश में वृद्धावस्था पेंशन, १९५७

यह महत्वपूर्ण योजना लागू करके उत्तर-प्रदेश ने सामाजिक सुरक्षा के क्षेत्र में वास्तव में एक सराहनीय कार्य किया है। इस योजना के अन्तर्गत उन ७० वर्ष की उम्र से ऊपर के वृद्धों की मासिक पेंशन के रूप में एक निश्चित रकम दी जाती है जिनकी आय का न तो कोई साधन है और न उनकी देखभाल करने वाला उनका कोई रिश्तेदार ही है। अब यह योजना अन्य प्रदेशों में भी लागू कर दी गई है।

### भारत में किये गये सामाजिक सुरक्षा कार्यों की आलोचनाएँ

वद्यपि भारत में सामाजिक सुरक्षा के क्षेत्र में सराहनीय कार्य किया गया है, किन्तु फिर भी वर्तमान योजनायां तथा अधिनियमों की अप्रतिष्ठित आधारों पर बहुत सन्देह में आलोचनाएँ की जाती हैं :

खण्ड ५

विदेशी व्यापार तथा यातायात  
( FOREIGN TRADE AND TRANSPORT )



## भारत का विदेशी व्यापार (India's Foreign Trade)

### प्रारम्भिक-विदेशी व्यापार की आवश्यकता :

किसी भी देश के लिए आज के प्रगतिशील युग में यह संभव नहीं है कि वह अपनी सभी आवश्यकताओं की पूर्ति स्वयं कर ले। सम्यता के विकास के साथ-साथ विभिन्न देशों की यह परस्पर-निर्भरता काफी अधिक बढ़ती जा रही है। डेविड रिकार्डो ने तुलनात्मक लागतों के सिद्धान्त के आधार पर यह बताया था कि प्रत्येक देश की जलवायु तथा प्राकृतिक साधनों के आधार पर वहाँ विशिष्ट वस्तुओं का उत्पादन तुलनात्मक दृष्टि से अधिक लाभप्रद होता है। जब प्रत्येक देश में विशिष्ट वस्तुओं का ही उत्पादन होता है तो अन्य वस्तुओं का इस वस्तु के निर्यात के बदले आयात किया जाता है।

यह सत्य है कि आज विश्व के लगभग सभी राष्ट्र आर्थिक स्वावलम्बन की स्थिति तक पहुँचने का प्रयास कर रहे हैं, तथापि इस तथ्य की उपेक्षा भी नहीं की जा सकती कि बहुत-सी वस्तुएँ ऐसी भी हो सकती हैं, जिनका उत्पादन या निर्माण सरलता से भित्तव्ययितापूर्वक देश में नहीं किया जा सकता। इसीलिये जब तक विवेकपूर्वक अर्थव्यवस्था का संचालन किया जाता है तब तक वस्तुओं के आयात व निर्यात का यह क्रम जारी रहेगा। हाँ, इस प्रवृत्ति पर राज्य किसी रूप में नियन्त्रण लगा सकता है क्योंकि मुक्त-व्यापार नीति देश के उद्योगों के लिए घातक सिद्ध हो सकती है। एल्फ्रेड मार्शल ने यहाँ तक बताया था कि किसी देश के आर्थिक विकास का अध्ययन, मुख्य रूप से उस देश के अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार से सम्बद्ध रहता है।<sup>1</sup>

प्रस्तुत अध्ययन में पहले यह बताने का प्रयास किया जाएगा कि भारत के विदेशी व्यापार, यानी आयात तथा निर्यात का ऐतिहासिक क्रम क्या रहा है। विशेष रूप से १९ वीं शताब्दी से लेकर अब तक व्यापार की स्थिति तथा व्यापार के ढाँचे में हुए परिवर्तनों का इस अध्याय में विस्तार से वर्णन किया जाएगा।

### भारत का विदेशी व्यापार—ऐतिहासिक समीक्षा

यद्यपि उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य तक भारत की अधिकांश जनता छोटे-छोटे स्वावलम्बी गाँवों में निवास करती थी, तथापि शहरों में पर्याप्त मात्रा में विलासिता की कलात्मक वस्तुओं का निर्माण किया जाता था। पिछले कुछ अध्यायों में इस विषय पर विस्तार से प्रकाश डाला जा चुका है। इन कलात्मक वस्तुओं की विदेशों—विशेष रूप से मिस्र, रोम व यूनान में काफी खपत

होती थी। ईसा से २००० वर्ष पूर्व भी मिश्र की समीप भारत में बनी ढाँके की मलमल से ढकी जाती थी, ऐसा इतिहासकारों का मत है। १९१६ के ओद्योगिक आयोग ने बताया कि भारत की निम्न वस्तुओं की रोम में बहुत माँग थी। बड़े प्लिनी की यह सिफारिश थी कि वहाँ के कोप का बहुत बड़ा भाग प्रतिवर्ष भारत चला जाता था। भारत में बनी मलमल को रोम में मँजेटिका के नाम से पुकारा जाता था।<sup>1</sup>

गुप्त, मौर्य व अन्य हिन्दू सम्राटों तथा बाद में मुगल शासन काल में भी भारत में काफी मात्रा में सूती वस्त्र, धातु के बर्तन, हाथी दाँत की वस्तुएँ, इत्र, रंग व मसाले बाहर भेजे जाने लगे। मुगल साम्राज्य के समय देश में राजनीतिक वतावरण शांतिपूर्ण नहीं था। इसके फलस्वरूप विदेशी व्यापार पर प्रतिकूल प्रभाव हुआ। फिर भी अक्सर जैसे सम्राटों ने अनेक हस्तकलाओं को संरक्षण दिया। यादव के शासनकाल में पश्चिमोत्तर सीमान्त से यातायात के सम्बन्ध स्थापित हो जाने के फलस्वरूप इन देशों में व्यापार सम्बन्ध बढ़े थे। फारस व सीमावर्ती देशों के लिए मुस्लिम-व्यापार-मार्ग तथा यूरोप व चीन आदि देशों के लिए नाहौर-काबुल-मार्ग १६ वीं शताब्दी के पूर्वार्ध तक भी काफी व्यस्त रहने थे।<sup>2</sup>

१५ वीं शताब्दी में पाश्चात्य जगन तथा भारत के मध्य समुद्री मार्ग की खोज हो जाने के कारण पूर्वोक्त, इंग्लैंड व फ्रांस के व्यापारी भारी तादाद में भारत आने लगे। इन देशों में १६ वीं शताब्दी के अन्त में ईस्ट इंडिया कम्पनियों की स्थापना इसी उद्देश्य से की गई थी कि ये कम्पनियाँ भारत में व्यापार करके लाभ कमाना चाहती थीं।

१७ वीं शताब्दी तक भारत वस्त्र, धातु के बर्तन, जडाऊ आभूषणों में मशालों तथा अफीम, हाथी दाँत की वस्तुओं तथा गलीचों का पर्याप्त मात्रा में निर्यात करता रहा। इस समय तक आयात की वस्तुओं में मुख्यतया सोना, घोड़े, जस्ता, रागा, पारा, तांबा और हीरे-जवाहरात का आयात करता था। लेकिन १७ वीं शताब्दी के अन्त से ही इंग्लैंड में भारतीय वस्त्रों का उपयोग दृष्टनीय घोषित कर दिया गया। इंग्लैंड व पश्चिमी यूरोप में १८ वीं शताब्दी में जो औद्योगिक क्रान्ति हुई, उसके फलस्वरूप इन देशों में कच्चे मान की माँग बढ़ने लगी तथा भारत में स्थित ईस्ट इंडिया कम्पनी कच्चे मान की पूर्ति और वहाँ के कारखानों में बनी वस्तुओं की खपत हेतु बाजार ढूँढने की एक माध्यम बन गई।

### १६ वीं शताब्दी में भारत का विदेशी व्यापार

उत्तमवीं शताब्दी में भारत के एक के बाद एक मुंबे अंग्रेजों के अधिकार में जा रहे थे और ईस्ट इंडिया कम्पनी को, भारत में कच्चे माल तथा अनाज के निर्यात एवं इसके विपरीत आयात कारखानों में बनी वस्तुओं को भारतीय बाजारों में खोपने का पूर्ण अवसर मिल रहा था। दूसरी ओर भारत की बनी हुई तैयार वस्तुओं के प्रवेश पर इंग्लैंड में बहुत अधिक कर लगा दिए गए थे। निम्न तालिका इंग्लैंड को भारतीय व्यापार तथा सूती वस्त्र के निर्यात के आँकड़े बताती है।<sup>3</sup>

#### निर्यात (गांठों में)

	कपास	सूती वस्त्र
१८००	५०६	२,६३६
१८२६	१५ १००	५४१

इस प्रकार एक ओर कपास का निर्यात (इंग्लैंड का) २५ वर्ष में तीस गुना हो गया जबकि दूसरी ओर सूती वस्त्र का निर्यात इसी अवधि में ३ रह गया।

1 Industrial Commission [1916] Report, Note of Dissent by M M Malviya

2 Moreland India at the Death of Akbar, p 219

3 Ramesh Dutt Economic History of India, vol I p 211

एक अन्य अध्ययन के अनुसार १८१३ में इंग्लैंड से केवल ११ लाख स्टर्लिंग पौंड का सूती वस्त्र भारत में आता था, लेकिन शताब्दी के मध्य तक यह आयात ६३ गुने के लगभग हो गया। निम्न तालिका इस तथ्य की पुष्टि करती है :-<sup>1</sup>

### इंग्लैंड से सूती वस्त्र का आयात

(लाख स्टर्लिंग पौंड में)

१८१३	१.१
१८४०	३८.६
१८५०	५२.२
१८५६	६३.०

उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य तक भारत प्रधानतया एक अनाज तथा कच्चे माल का निर्यातकर्ता राष्ट्र बन चुका था, जबकि अब भारी मात्रा में आग्न कारखानों में तैयार वस्तुएँ भारतीय बाजारों में प्रवेश कर रही थी। लेकिन इसके दो परिणाम हुए। प्रथम, यह कि भारत का विदेशी व्यापार बढ़ गया, द्वितीय, कच्चे माल व अनाज की बढ़ती हुई माँग के कारण भारत का व्यापार-मंतुलन काफी समय तक भारत के पक्ष में रहा इस सन्दर्भ में निम्न तालिका काफी महत्वपूर्ण है <sup>2</sup>

### भारत के आयात व निर्यात

(दस लाख स्टर्लिंग पौंड में)

सन	आयात	निर्यात
१८३४-३५	६१.६	८१.९
१८४०-४१	१०२.०	१३८.२
१८४९-५०	१३७.०	१८२.८

उपरोक्त तालिका के आधार पर यह कहा जा सकता है कि १५ वर्ष की अल्प अवधि में आयात और निर्यात लगभग दुगुने हो गये। फलस्वरूप जहाँ १८३४-३५ में कुल विदेशी व्यापार की वचत २० लाख रुपये थी, १९४९-५० तक यह बढ़कर ४५ लाख रुपये हो गई।

एक भारतीय विद्वान के मतानुसार भारत के विदेशी व्यापार में बहुत अधिक वृद्धि होने के उपरान्त भी यह वृद्धि अप्राकृतिक रूप से हुई थी। व्यापार का विकास वस्तुतः भारत के आर्थिक कल्याण का साध्य न बनकर एक साधन मात्र बन गया था।<sup>3</sup>

उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में विदेशी व्यापार—उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में, विशेषरूप से १८५७ के पश्चात् भारत के अधिकांश क्षेत्र पर ब्रिटिश सरकार का अधिकार हो गया था। भारतीय जनता राजनैतिक, सामाजिक तथा आर्थिक क्षेत्र में पूर्णतया अँग्रेजों के नियन्त्रण में थी। फलस्वरूप भारत के विदेशी व्यापार को भी आग्न उद्योगपतियों एवं व्यापारियों की स्वार्थ-सिद्धि का एक साधन बना दिया गया।

अनाज व कच्चे माल का निर्यात, जैसाकि हम आगे देखेंगे, काफी तेजी से बढ़ता चला गया। आयात के क्षेत्र में यद्यपि मशीनों, सूती व ऊनी वस्त्रों व अन्य आवश्यक पदार्थों के आयात में वृद्धि हुई, पर व्यापार का सन्तुलन भारत के ही पक्ष में रहा और मह अनुकूल स्थिति लगभग पूरी शताब्दी तक चलती रही। अग्रलिखित तालिका करोड़ रुपयों में आयात व निर्यात की स्थिति का चित्रण प्रस्तुत करती है<sup>4</sup> .

1. B. M. Bhana : Famines in India (1963) p. 16

एक स्टर्लिंग पौंड १० भारतीय रुपए के बराबर था।

2. Ramesh Dutt : Economic History of India in the Victorian Age pp 158-9

3. Durga Prasad : Some Aspects of Indian Foreign Trade, p 152

४ मौलिक उद्धरणों में स्टर्लिंग पौंड में ये आँकड़े हैं। १० रुपए = १ स्टर्लिंग पौंड माना जाता था।

वस्तुओं का कुल आयात व निर्यात<sup>1</sup>  
(करोड़ रुपये में)

	आयात	निर्यात	व्यापार-सन्तुलन
१८५१	११६	१८७	+ ७१
१८५८	१५३	२८३	+ १३०
१८६८	३५७	५२४	+ १६७
१८७७	३७४	६५०	+ २७६

इस प्रकार १५१ के पश्चात् भारत का व्यापार-सन्तुलन न केवल अनुकूल रहा था अपितु २५-२६ की अवधि में निर्यात-आयात का अतिरिक्त चार गुने से कुछ कम वृद्धि हुआ था। १८७०-७१ के पश्चात् भारतीय मुद्रा का मूल्य घटने लगा और रुपये के अर्थ का यह ह्रास शताब्दी के अन्त तक चलता रहा। १९०१ तक वस्तुओं के आयात का कुल मूल्य बढ़कर लगभग ८१ करोड़ रुपये हो गया जबकि इस वर्ष निर्यात की गई वस्तुओं का मूल्य १२२ करोड़ रुपये था।<sup>2</sup>

इस प्रकार १९ वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में आयात ७ गुने तथा निर्यात लगभग ६ गुने हो गए थे। परन्तु यदि इनमें हम इंग्लैंड से आने वाले कोप को शामिल करें तो कुल भुगतान का सन्तुलन भारत के विपक्ष में हो जाता है। १८५१ में लगभग ३८ करोड़ रुपये के कोप भारत में लाए गए, १८५८ में १६ करोड़ रुपये के कोपों का हस्तांतरण हुआ, जबकि १९०१ में २४६ करोड़ रुपये के कोपों का आयात हुआ। पूँजी अथवा धन के इस आयात के कारण व्यापार का सन्तुलन अनुकूल होने के बावजूद भुगतान का सन्तुलन भारत को अविक्र साक्ष्य नहीं रहता था।

उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में—विशेष रूप से १८५८ से लेकर १९०० तक भारत का विदेशी व्यापार तेजी से बढ़ा इसके लिए निम्न कारण उत्तरदायी थे।<sup>3</sup>

(१) यातायात के साधनों का विकास—रेलो व सड़कों का भारत में विस्तार तथा १८६९ में स्वेज नहर का प्रारम्भ होता, जिसने यूरोप तथा भारत के बीच के मार्ग में ३००० मील की बचत कर दी थी। (२) भारत सरकार की मुक्त-व्यापार नीति जिसके कारण विदेशों को वस्तुएँ भेजने पर अथवा वहाँ से माल मँगाने पर नाम मात्र के कर लगाये गए थे, (३) १८५८ के बाद देश में स्थापित शांति व सुरक्षा ने भी विदेशी व्यापार के विस्तार में बहुत सहायता की। (४) विदेशी पूँजी तथा कोपों का आगमन तथा १८७०-७१ के बाद भारत में स्थापित होने वाले उद्योगों के लिए यन्त्रों का आयात, तथा (५) मुद्रा-सम्बन्धी सुधार जिनके अनुसार सारे देश में प्रचलित रुपये का सम्बन्ध स्टर्लिंग पाँउ से स्थायी बना दिया गया। यह स्टर्लिंग व्यवस्था सभी उपनिवेशों में प्रचलित थी।

### उन्नीसवीं शताब्दी के प्रमुख आयात व निर्यात—एक दृष्टि

१९ वीं शताब्दी के प्रारम्भ तक भारत द्वारा कुछ विशिष्ट वस्तुओं का निर्यात किया जाता था। इनमें नील तथा रेशमी व सूती वस्त्र प्रमुख थे। आयात की वस्तुओं में गरम मसाले, ऊनी वस्त्र तथा नई फैशन की वस्तुएँ प्रमुख थीं। लेकिन ईस्ट इंडिया कम्पनी तथा बाद में ब्रिटिश सरकार की प्रेरणा से धीरे-धीरे भारत एक कृषि-प्रधान देश के रूप में परिणत हो गया<sup>4</sup>, तथा यहाँ से बाहर भेजी जाने वाली वस्तुओं में अनाज कच्चा माल (कपास, सूत, ऊन, रेशम, जूट आदि) शक्कर, अफीम तथा नील प्रमुख हो गईं। शताब्दी के उत्तरार्ध में चाय तथा चमड़ा आदि भी काफी मात्रा में बाहर भेजा जाने लगा। आयात की प्रमुख वस्तुओं में अब सूती वस्त्र, सूत, रेशमी तथा ऊनी वस्त्र, मशीनें तथा घातु की बनी वस्तुएँ हो गईं। अब हम विस्तार से १९ वीं शताब्दी के अन्त तक विभिन्न वस्तुओं के आयात व निर्यात का अध्ययन करेंगे।

1 Ramesh Dutt, (Victorian Age) pp 160 and 343

2. Ibid, p. 5

3. Durga Prasad, ibid

4 Ramesh Dutt, ibid pp 113-4

निर्यात<sup>1</sup>

(१) सूत तथा कपास—शताब्दी के आरम्भिक २०-५० वर्षों तक कपास तथा सूती की अपेक्षा भारत से सूती वस्त्र का निर्यात किया जाता रहा। डा० वीरा एन्स्टे का कथन है कि १८३० तक आंग्ल सूती वस्त्र मिलों ने जहाँ एक ओर यूरोप के बाजारों से भारतीय वस्त्रों को खदेड़ दिया था, वहीं दूसरी ओर भारत में शासन कर रही ईस्ट इंडिया कम्पनी के माध्यम से सूत तथा कपास को इंग्लैंड मँगाना प्रारम्भ कर दिया गया था।<sup>2</sup> जैसा कि ऊपर बताया गया है, १८००-१८२५ के बीच सूत व कपास का निर्यात २५ गुना हो गया था। १८३० के पश्चात् सिर्फ कपास का निर्यात बहुत तेजी से बढ़ा, जैसाकि निम्न तालिका से स्पष्ट होता है :

## कपास का निर्यात (करोड़ रुपये में)

१८४९	१८
१८५८	४३
१८६८	२०१
१८७७	११७
१९०१	१०१

इस प्रकार ५०-५२ वर्ष की अवधि में कपास का निर्यात ५½ गुना हो गया। १८६२ से १८७२ तक अमरीकी गृह-युद्ध के कारण भारतीय कपास काफ़ी मात्रा में बाहर भेजी गई थी। लेकिन इसके पश्चात् युद्धकालीन सकट टल जाने के कारण भारतीय कपास की माँग कम हो गई। इस कमी का एक कारण यह भी था कि १८७० के पश्चात् भारत में भी सूती वस्त्र मिलों की स्थापना प्रारम्भ हो गई थी।

एक अन्य अध्ययन के अनुसार सिर्फ कपास का निर्यात १८५९-६० के बीच दुगुना हो गया था।<sup>3</sup>

सूत तथा तंतुसम्बन्धी अर्धनिर्यात वस्तुओं के निर्यात का मूल्य १८४९ में ६९ लाख रुपये था, १९०१ तक लगभग ४२४ करोड़ रुपये के मूल्य का सूत व अन्य अर्धनिर्यात सूत की चीजें बाहर भेजी जाने लगी थी। सूत तथा कपास का अनुपात १८४९ से लेकर १९०१ तक निर्यात की जाने वाली वस्तुओं में सर्वाधिक था।

(२) अनाज—सूत व कपास के पश्चात् सर्वाधिक निर्यात जिन वस्तुओं का किया जाता था, वे थे खाद्यान्न। डा० साटिया के मतानुसार १८३३ से १९१४ तक निर्यात में खाद्यान्न का अनुपात (कपास व सूत के निर्यात को पृथक् करने के पश्चात्) सर्वाधिक रहा था।<sup>4</sup> विशेष रूप से इंग्लैंड के कारखानों में काम करने वाले थ्रमिकों तथा वहाँ की जनता की जरूरतों की पूर्ति हेतु बहुत अधिक मात्रा में खाद्यान्न बाहर भेजे जाते थे। मेजर वसु लिखते हैं कि अकाल तथा अभाव के समय भी बहुत अधिक मात्रा में अनाज का निर्यात किया गया, क्योंकि कृषकों को मालगुजारी के भुगतान के लिए द्रव्य की आवश्यकता थी, और यह द्रव्य उन्हें केवल व्यापारीगण ही दे सकते थे।<sup>5</sup>

१८४९ में निर्यात किए गए खाद्यान्न का मूल्य केवल ८६ लाख रुपये था लेकिन १८७८ में १० करोड़ रुपये से अधिक मूल्य के खाद्यान्न का निर्यात हुआ। १९०१ में निर्यात किए गए खाद्यान्न का मूल्य १४ करोड़ रुपये था, जो तत्कालीन निर्यात में सर्वाधिक महत्वपूर्ण वस्तु कही जा सकती थी।

1 Ibid, pp. 162, 343, & 533

१८५८ के आँकड़े ब्रिटिश सरकार के दामन-भार सँभालने के पूर्व की तथा १८६८ के आँकड़े स्वेज नहर प्रारम्भ होने के पूर्व की स्थिति बताते हैं।

2. Vera Anstey: Economic Development of India, p. 331

3. B. M. Bhatia, ibid, p. 37

4 Ibid, p. 24

5. B. D. Basu : Ruin of Indian Trade & Industry, pp. 64-67

मात्रा की दृष्टि से १८६०-६४ में औसतन १ लाख टन खाद्यान्न प्रतिवर्ष बाहर भेजे गए। १८६७-६८ में १२९ करोड़ क्वार्टर खाद्यान्न का निर्यात किया गया था, जो १८९५-९६ तक बढ़कर ४५ करोड़ क्वार्टर हो गया।<sup>१</sup>

(३) अफीम—निर्यात के क्षेत्रों में काफी समय तक अफीम का स्थान तीसरा रहा। लेकिन १८९० के पश्चात् इसका निर्यात कम होने लगा, तथा शताब्दी के अन्त तक महत्व की दृष्टि से इसका स्थान छठा रह गया। १८४९ में भारत से ५८ करोड़ रुपये की अफीम बाहर भेजी गई जो निर्यात में सबसे अधिक थी। १८७७ से १८९० के बीच अफीम का निर्यात १२ करोड़ रुपये से घटकर १० करोड़ रुपये रह गया। १९०१ में केवल ९४ करोड़ रुपये की अफीम का निर्यात किया गया था।

(४) नील—उन्नीसवीं शताब्दी के विदेशी व्यापार में नील का बहुत अधिक महत्व रहा था। १८४९ में भारत से लगभग दो करोड़ रुपये के मूल्य की नील का निर्यात किया गया था। १८७७ में यह राशि लगभग ३ करोड़ रुपये की थी, लेकिन १९०१ तक घटकर २१ करोड़ रुपये रह गई।

(५) जूट—१९ वीं शताब्दी के मध्य में केवल ६८ लाख रुपये के मूल्य की जूट भारत से बाहर भेजी जाती थी। लेकिन १८५८ तक जूट का निर्यात तिगुना हो गया। एक अध्ययन के अनुसार १८५९-६० तथा १८७९-८० के बीच जूट का निर्यात ७ गुना हो गया था।<sup>२</sup> १८७६ में २६ करोड़ रुपये की कच्ची जूट बाहर भेजी गई थी, परन्तु १९०१ तक यह राशि बढ़कर १०९ करोड़ रुपये हो गई। इस प्रकार १६ वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में जूट (कच्ची) का निर्यात १६० गुना हो गया जो विदेशी व्यापार के इतिहास में अभूतपूर्व बात थी। जूट-निर्मित वस्तुओं का निर्यात भी १९ वीं शताब्दी के अन्तिम वर्षों में प्रारम्भ हुआ, लेकिन कच्ची जूट के निर्यात में अप्रत्याशित वृद्धि हुई। डा० वीरा एन्स्टे के मत में श्रीमिया के युद्ध के कारण डण्डी की मिलों को हस से सन प्राप्त करना कठिन हुआ और इसीलिए भारत से जूट काफी मात्रा में बाहर भेजी गई।<sup>३</sup>

(६) चाय—हम पिछले एक अध्याय में यह स्पष्ट कर चुके हैं कि चाय का उत्पादन भारत में १८३८ के पश्चात् बढ़ा था। १८५८-५९ में भारत से ६० लाख रुपये की चाय बाहर भेजी गई थी, लेकिन १८७६-७७ तक चाय का निर्यात बढ़कर २५ करोड़ रुपये हो गया। १९०१ में लगभग १० करोड़ रुपये के मूल्य की चाय बाहर भेजी गई। इस समय चाय का कुल उत्पादन १९१ करोड़ पौंड था, जिसमें से १७९५ करोड़ पौंड (९०%) का निर्यात कर दिया जाता था। निर्यात की कुल मात्रा में से लगभग १६ करोड़ पौंड इंग्लैंड, ८५ लाख पौंड आस्ट्रेलिया व शेष अन्य देशों को भेजी जाती थी।<sup>४</sup>

(७) चमड़े—चमड़े का निर्यात भी १९ वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में काफी तेजी से बढ़ा। १८५९ में चमड़े के निर्यात की राशि ५४५ लाख रुपये थी जो १९०१ में बढ़कर ११५ करोड़ रुपये हो गई। इस प्रकार ४-४२ वर्ष की अवधि में चमड़े (कच्चे) का निर्यात २१ गुना हो गया।

(८) बीज—चमड़े की भांति ही बीज का निर्यात भी १९ वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में ही काफी बढ़ा। १८५९ में २ करोड़ रुपये से अधिक के बीज बाहर भेजे गए थे, लेकिन १९०१ तक यह राशि ९ करोड़ रुपये तक ही बढ़ सकी।

इस प्रकार निर्यात की मुख्य वस्तुओं का सक्षिप्त विवरण हम देल चुके हैं। सुविधा के लिए अप्रतिष्ठित तालिका द्वारा कुल निर्यात में विभिन्न वस्तुओं का अनुपात प्रतिशत में बताया गया है, जिसके आधार पर १८५१ व १९०१ के बीच की स्थिति का सहज ही ज्ञान हो जाता है।

1. Bhatia, pp 38, 42 & 137

2. Dr. Bhatia, ibid, p 37

3. Vera Anstey, ibid, p 331

4. Ramesh Dutt, ibid, p 522

## निर्यात

(प्रतिशत में)

कपास व सूत अनाज अफीम नील जूट चमड़ा बीज

१८५१	४५	२१	२९.२	११	०.३६	३०	७.०
१९०१	११.७	११.५	८	१६	९	९४	७.४

इसके अतिरिक्त १८५८ तक भारत में काफी मात्रा में शकर बाहर भेजी जाती

इसके अतिरिक्त १८५८ तक भारत से काफी मात्रा में शकर बाहर भेजी जाती थी परन्तु शताब्दी के अन्त तक क्यूबा एव जावा की प्रतियोगिता के कारण शकर का निर्यात बढ़ गया। दूसरी तरफ तैयार सूती वस्त्र का निर्यात जहाँ १८७८ में १६ करोड़ रुपये का था, १९०१ तक बढ़कर २७ करोड़ रुपये का हो गया।

लेकिन १९ वीं शताब्दी के निर्यात के विषय में जो मुख्य बात हमें दिखाई देती है वह यही है कि भारत गत शताब्दी के अन्त तक इंग्लैंड के उद्योगों को कच्चा माल, तथा वहाँ की जनता को पर्याप्त अनाज भेजने वाला देश रह गया। मेजर वसु के शब्दों में भारतीय उत्पादकों के हितों को अंग्रेजों की स्वार्थसिद्धि की बलि पर चढ़ा दिया गया।<sup>१</sup> वे आगे लिखते हैं कि कच्चे माल व अनाज को काफी कम मूल्य पर विदेशों को निर्यात किया जाता था, फिर भी व्यक्ति विदेशी व्यापार (निर्यात) से १९ वीं शताब्दी के अन्त में प्राप्त होने वाली वार्षिक आय केवल १ रुपया ७ आना थी।<sup>२</sup>

आयात<sup>३</sup>

(१) सूत तथा सूती वस्त्र—यद्यपि भारतीय वस्त्रों की मांग उन्नीसवीं शताब्दी में विदेशों में घट रही थी, तथापि भारत के बाजारों में सूत व सूती वस्त्रों की खपत बढ़ाई गई। १८४९ में सूत का आयात केवल ९० लाख रुपये का था, लेकिन १८७७ तक भारत में २७३ करोड़ रुपये का सूत आने लगा था। १८९४ तक सूत का आयात बढ़कर ३.१ करोड़ रुपये हो गया था, लेकिन १९०१ तक घट कर २.५ करोड़ रुपये का रह गया।

सूती वस्त्रों का आयात १९वीं शताब्दी में बहुत तेजी से बढ़ा। १८४९ में केवल २.२ करोड़ रुपये के मूल्य का सूती वस्त्र भारत में आता था, लेकिन १९०१ तक २७ करोड़ रुपये में अधिक का सूती वस्त्र भारत में आने लगा। १८५१ व १९०१ के बीच कुल आयात में से सूती वस्त्रों का अनुपात ३१% से बढ़कर ३३.३% हो गया। १८१३ व १९०१ के बीच इनके आयात २४५ गुने हो गए।<sup>४</sup>

(२) ऊनी व रेशमी वस्त्र—उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में भारत ऊनी व रेशमी वस्त्रों का आयात नहीं करता था। रेशमी वस्त्रों का तो इसके विपरीत काफी मात्रा में निर्यात किया जाता था। लेकिन धीरे-धीरे रेशमी वस्त्रों की अपेक्षा कच्चे रेशम का निर्यात बढ़ा तथा रेशमी वस्त्रों का निर्यात घटता गया। दूसरी ओर रेशमी वस्त्रों का भारत में आयात बढ़ता गया। १८५१ में जहाँ केवल ११ लाख रुपये के रेशमी वस्त्र भारत में आए थे, १९०१ तक इनका आयात १५ गुने से अधिक हो गया। इसी प्रकार ऊनी वस्त्रों का आयात जहाँ पहले (१८५१) २२ लाख रुपये का था, १९०१ तक बढ़कर २ करोड़ ११ लाख रुपये का हो गया। इन दोनों प्रकार के वस्त्रों का १९०१ के कुल आयात में ४.६% का अनुपात था।

(३) मशीनें—उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में भारत में मशीनों का आयात नहीं किया जाता था। १८५४ तक भी केवल ८० हजार रुपये के मूल्य की मशीनें मगाई जाती थी। लेकिन

1. B. D. Basu : *ibid*, p. 812. *Ibid*, p. 723. Ramesh Dutt, *ibid*, pp. 161, 345 & 5304. See Bhatia, *ibid* p. 16

१९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में जब भारत में बृहत्-स्तरीय उद्योगों का विकास प्रारम्भ हुआ तो मशीनों का आयात भी बढ़ा और दस वर्षों के भीतर ही बढ़कर ८७ लाख रुपये का हो गया। १९०१ तक भारत में २-२६ करोड़ रुपये की मशीनों मंगाई जाने लगी थी, जो उस समय कुल आयात के ३ प्रतिशत से भी कम था। इसका मुख्य कारण यह था कि उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त तक भी भारतीय बृहत्-स्तरीय उद्योग अविकसित स्थिति में थे।

(४) धातु की वस्तुएँ तथा फटलरो का सामान—१९वीं शताब्दी के मध्य तक भी भारत केवल १६६ लाख रुपये के मूल्य की धातुओं से निम्न वस्तुओं का आयात करता था। लेकिन १९०१ तक यह आयात बढ़कर १८ करोड़ रुपये का हो गया।

(५) शकर—शताब्दी के प्रारम्भ में भारत से लगभग २ करोड़ रुपये के मूल्य की देशी खाड़ का निर्यात किया जाता था, तथा १९ वीं शताब्दी के मध्य तक भी शकर की स्थिति अनुकूल रही। लेकिन शताब्दी के चतुर्थांश में स्थिति भारत के प्रतिकूल होने लगी और १८८१ तक भारत ७७ लाख रुपये की दानेशार चीनी पश्चिमी द्वीप समूह से मंगाने लगा। १९०१ में दानेशार चीनी का आयात ५७ करोड़ रुपये के लगभग था, जो कुल आयातों का लगभग ७ प्रतिशत था।

१९वीं शताब्दी के अन्त तक भारत के आयात व निर्यात के उपरोक्त विवरण के आधार पर हम यही निष्कर्ष दे सकते हैं कि यद्यपि शताब्दी के अन्त तक भी भारत का व्यापार-संतुलन अनुकूल ही था, तथापि ब्रह्मोंजों की नीति के फलस्वरूप जिन वस्तुओं का भारत शताब्दी के प्रारम्भ तक निर्यात करता था (सूती वस्त्र, रेशमी वस्त्र व शकर आदि) उन्हीं का शताब्दी के अन्त तक भारी मात्रा में आयात करने लगा। दूसरी ओर आयात का भुगतान अनाज तथा कच्चे माल (कपास, जूट, चमड़ा आदि) के निर्यात द्वारा किया गया। इस सबका कारण मेजर वसु के मत में यह था कि ब्रिटिश सरकार ने आगमन व्यापारियों को बहुत छूट दे रखी थी और मुक्त-व्यापार की आड़ में उन्होंने धीरे-धीरे विदेशी व्यापार पर एकाधिकार जमा लिया था।<sup>१</sup>

उन्नीसवीं शताब्दी में व्यापार की दिशा—उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में भारत के विदेशी व्यापार का मुख्य रूप से ईस्ट इण्डिया कम्पनी (इंग्लैंड) का आधिपत्य था। आयात की गई वस्तुओं में अधिकांश इंग्लैंड से आती थी और इसी प्रकार निर्यात का भी काफी बड़ा अनुपात केवल इंग्लैंड को चला जाता था। लेकिन १९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में धीरे-धीरे इंग्लैंड की स्थिति में परिवर्तन होने लगा तथा अन्य देशों ने भी भारत के विदेशी व्यापार में भाग लेना प्रारम्भ किया। निम्न तालिका आयात तथा निर्यात की दिशा में हुए परिवर्तन को स्पष्ट करती है:<sup>२</sup>

#### आयात व निर्यात की दिशा (प्रतिशत में)

##### आयात

##### निर्यात

देश का नाम	१८७४-७६	१८८६-९४	१८९६-१९०४	१८७४-७६	१८८६-९४	१८९६-९८
इंग्लैंड	८२	७३	६६	४१	३३	२७
अन्य ब्रिटिश उपनिवेश	११	१३	१०	२७	१८	२१
जापान	—	—	१	—	१	५
जर्मनी	—	२	४	—	५	८
संयुक्त राज्य अमरीका	—	२	२	३	४	७
अन्य देश	७	१०	१७	२९	३९	३२
कुल	१००%	१००%	१००%	१००%	१००%	१००%

नोट—निर्यात १८७४-७९ में फ्रांस का अनुपात ७ प्रतिशत व चीन का ३ प्रतिशत था, जो १८९९-१९०४ तक ६ प्रतिशत तथा ५ प्रतिशत हो गया।

1. B. D. Basu, *ibid*, p 105

2 See Vera Anstey, *ibid*, p 334



इस प्रकार व्यापार की दिशा की दृष्टि से १९ वीं शताब्दी के अन्त तक इंग्लैंड तथा अन्य ब्रिटिश उपनिवेशों का महत्त्व पूर्वपिछा काफी कम हो गया था, तथा जापान, जर्मनी, संयुक्त राज्य अमरीका एवं अन्य देशों से भारत के आयात व निर्यात काफी बढ़ गये थे। मही क्रम बीसवीं शताब्दी में भी काफी समय तक चलता रहा, जिसका वर्णन अगले पृष्ठों में किया जायेगा।

### बीसवीं शताब्दी में विदेशी व्यापार

बीसवीं शताब्दी में कुछ ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो गईं जिनका भारत के विदेशी व्यापार पर तथा व्यापार की दिशा पर बहुत अधिक प्रभाव हुआ। सबसे पहली बात तो यह थी कि बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में ही जहाँ एक ओर भारत में बड़े उद्योगों का अधिक तेजी से विकास होने लगा था, वहीं दूसरी ओर स्वदेशी आन्दोलन का प्रारम्भ हो गया था। फलस्वरूप तैयार वस्तुओं के आयात कम हुये। द्वितीय, प्रथम महायुद्ध-काल और इसके पश्चात् भारतीय उद्योग काफी विकसित स्थिति में पहुँच चुके थे और भारत से कच्चे माल की अपेक्षा तैयार वस्तुओं का निर्यात तेजी से बढ़ने लगे। तीसरी बात यह थी कि उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त में ही जर्मनी, जापान, संयुक्त राज्य अमरीका, इटली व बेल्जियम आदि देशों का नवोन औद्योगिक शक्तियों के रूप में उदय होने लगा था तथा इन देशों में बनी वस्तुएँ आग्ल कारखानों में बनी वस्तुओं की अपेक्षा सस्ती होने के कारण अधिक मात्रा में भारत आने लगी थी। जापान से भारत के व्यापारिक सम्बन्ध बहुत अधिक बढ़ गए थे। बीसवीं शताब्दी में इंग्लैंड की राजनैतिक शक्ति ही क्षीण नहीं हुई थी, आर्थिक दृष्टि से भी इंग्लैंड का विश्व के बाजारों में और विशेष रूप से भारत में प्रभुत्व घटता जा रहा था।

दो महायुद्धों, विश्वव्यापी मरो तथा भारत की राष्ट्रीय सरकार की विदेशी व्यापार-नीति के भी हमारे आयात व निर्यात पर व्यापक प्रभाव हुए। सुविधा के लिए हम अवधि के अनुसार विदेशी व्यापार का अध्ययन करेंगे।

१९००-०१ से १९१३-१४ तक—शताब्दी के प्रारम्भ में भारत के कुल निर्यात अनुमानत १२२ करोड़ रुपए के थे, लेकिन १९१३-१४ तक बढ़कर २२४ करोड़ रुपए के हो गए। इसी प्रकार उक्त अवधि में आयात ८१ करोड़ रुपए से बढ़कर १५१ ७ करोड़ रुपए का हो गया। व्यापार के अनुकूल सन्तुलन की राशि (कोप के आयात को छोड़कर) ४१ रुपए से बढ़कर ७२४ करोड़ रुपए हो गई।<sup>1</sup>

निर्यात की प्रमुख वस्तुएँ १९ वीं शताब्दी की भाँति ही रही। निम्न तालिका आयात व निर्यात के मुख्य आँकड़ों को बताती है<sup>2</sup>

आयात		निर्यात				(करोड़ रुपयों में)						
सूती वस्त्र	सिंह-वस्त्रों की वस्तुएँ	रासायनिक पदार्थ	मशीनें	कपास व सूत	जूट	जूट की वस्तुएँ	अनाज	अफीम	चमड़ा	चाय	तिलहन	
१९००-१	२७.३	४.६	०.६	२.३	१४	११०	८०	१४०	६४	११.५	१०	९१
१९१३-१४	५०.०	१२.५	२.०	४.६	४२४	२२.२	२०.३	४६०	१०	१४.६	१३	२४४

इस प्रकार प्रथम महायुद्ध के पूर्व तक कच्चे माल, अनाज, चाय व अफीम का निर्यात काफी अधिक था। लेकिन सर्वाधिक वृद्धि शताब्दी के प्रारम्भ से लेकर युद्ध-पूर्व तक कपास के निर्यात में हुई (३ गुनी) जबकि जूट की वस्तुओं का निर्यात भी २.३ गुने से अधिक हो गया था।

1. Ibid, p. 330

2. Ibid, pp. 624-7

प्रथम महायुद्ध काल में और उसके पश्चात् भी कुछ समय तक जूट की वस्तुओं की माँग बहुत अधिक रही। युद्ध-काल में (१९१४-१५ से १९१८-१९ तक) तथा उसके पश्चात् जूट के रैंकों टाट तथा अन्य वस्तुओं का निर्यात (वार्षिक) ४० करोड़ से लेकर ४३ करोड़ रुपए तक रहा। १९२४-२५ से १९२८-२९ का वार्षिक औसत ५५ करोड़ रुपए का था। इस प्रकार प्रथम महायुद्ध काल से लेकर १९२८-२९ तक जूट की वस्तुओं का निर्यात कपास को छोड़कर सर्वाधिक रहा था। कपास का निर्यात युद्ध-काल में यातायात की कठिनाई के कारण कम रहा, लेकिन युद्ध के पश्चात् बहुत तेजी से बढ़ा और १९२४-२५ से १९२८-२९ का औसत वार्षिक निर्यात ७२ करोड़ रुपए का रहा। इस अवधि में कच्ची जूट तथा अनाज के निर्यात क्रमशः ३१ ४ करोड़ रुपए तथा ४२ करोड़ रुपये के थे। युद्ध-काल में औसत निर्यात २२६ करोड़ रुपये के थे। लेकिन युद्ध के पश्चात् निर्यात काफी तेजी से बढ़े और १९२८-२९ तक इनका कुल मूल्य १५२ ४ करोड़ रुपये हो गया।

जहाँ तक आयात का प्रश्न है, युद्धकालीन औसत आयात लगभग १६० करोड़ रुपये के मूल्य के थे। आयात में लगभग ४७ ५ करोड़ रुपए के मूल्य के (२७ ७%) सूती वस्त्र मंगाए गये थे। द्वितीय स्थान शक्कर का था, जिसका युद्धकालीन आयात का औसत १४ ७ करोड़ था। लौह व इस्पात की वस्तुओं तथा मशीनों का वार्षिक आयात इस अवधि में १० करोड़ व ५ करोड़ रुपए का था। १९१९-२० से १९२३-२४ में औसतन (वार्षिक) ६१ करोड़ रुपये के सूती वस्त्र; २२ ४ करोड़ रुपये की लौह व इस्पात की वस्तुएँ तथा २० करोड़ रुपये की शक्कर मंगाई गई। इस अवधि में इन तीन वस्तुओं का कुल आयात में अनुपात लगभग ४०% था। गौर से देखने पर यह भी पता चलता है कि सूती वस्त्रों का आयात १८४६ व १९२३-२४ के बीच २८ गुना हो गया था।

### विश्वव्यापी मन्दी एवं तत्पश्चात् (१९२८-२९ से १९३८-३९)

विश्व-व्यापी मन्दी ने भारत के विदेशी व्यापार पर काफी घातक प्रभाव डाले। १९२४-२५ में कुल निर्यात व आयात क्रमशः ३८४ करोड़ रुपये तथा २४६ करोड़ रुपये के थे। १९२९-३० में ये घटकर क्रमशः ३१० करोड़ रुपए तथा २४१ करोड़ रुपए के रह गए। १९२९-३० के बाद भी विदेशी व्यापार की स्थिति निराशाजनक बनी रही। निम्न तालिका इस तथ्य की पुष्टि करती है :<sup>१</sup>

#### आयात व निर्यात (करोड़ रुपयों में)

	१९३३-३४	१९३८-३९
आयात	१६१ १	१४० २
निर्यात	१६८ ५	१९१ ६

इस प्रकार १९२४-२५ व १९३८-३९ के बीच की अल्प अवधि में निर्यात घट कर आगे रह गए जबकि आयात की यह कमी ४०% से कुछ कम थी। एक अन्य अनुमान के अनुसार १९३२-३३ में निर्यात व्यापार की मन्दी प्रतिकूलतम थी, जबकि सौदों का दृश्यमान व्यापार-अनुमान ३ करोड़ रुपए रह गया था। लेकिन विभिन्न देशों द्वारा स्वर्णमान त्याग दिए जाने तथा ओटावा-व्यापार-समझौते आदि के कारण १९३२ के पश्चात् विदेशी व्यापार में वृद्धि हुई, जैसाकि उपरोक्त तालिका से भी स्पष्ट हो जाता है।

द्वितीय महायुद्ध के पूर्व तक आयात व निर्यात के क्षेत्र में काफी परिवर्तन हुए थे। भारत ने १९२९-३२ की मन्दी के बाद तेजी से औद्योगिक विकास प्रारम्भ कर दिया था और फलस्वरूप एक ओर कच्चे माल व अनाज की अपेक्षा तैयार वस्तुओं के निर्यात में वृद्धि हुई तो दूसरी ओर सूती वस्त्र, इस्पात व शक्कर का आयात काफी घट गया।<sup>२</sup> इसके विपरीत मशीनों, खनिज तेल, रासायनिक पदार्थ व ऐसी वस्तुओं का आयात बढ़ा, जिनका देश के औद्योगिक विकास पर

1. Ibid, pp. 330 & 336

2. जयार एव बेरो, भारतीय अर्थशास्त्र (द्वितीय भाग), पृष्ठ २१७

प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ता था। निम्न तालिका १९२४-२५ से १९३८-३९ तक के प्रमुख आयात व निर्यात के आँकड़े प्रस्तुत करती है :

वस्तुयें	आयात		निर्यात		
	१९२४-२५ से १९२८-२९ वार्षिक औसत	१९३८-३९	१९२४-२५ से १९२८-२९ वस्तुयें (वार्षिक औसत)	(करोड़ रुपयों में) १९३८-३९ <sup>१</sup>	
सूती वस्त्र	६१.०	१०.३	सूती वस्त्र	७.०	६.०
लोह व इस्पात की वस्तुयें	१९.०	६.७	कपास	७२.०	२४.०
शक्कर	१७.४	००.४५	कच्ची जूट	३१.४	१३.४
मशीनें	१६.०	१९.०	जूट की वस्तुयें	५५.०	२६.३
रासायनिक पदार्थ	४.३	५.३	अनाज	४२.०	८.०
खनिज तेल तथा केरोसीन	१५.३	२१.२	चाय	२९.७	२३.४
			चमड़ा	१६.०	३.८
			तिलहन	२७.६	१५.०

वस्तुओं के निर्यात में जो कमी दिखाई दे रही है, उसका कारण मन्दी का प्रभाव था, लेकिन यह तथ्य अवश्य स्पष्ट हो जाता है कि अनाज, कपास, चमड़ा व कच्ची जूट के निर्यात में उपरोक्त अवधि में भारी कमी हुई थी।

१९०१ से द्वितीय महायुद्ध के पूर्व तक व्यापार की दिशा—द्वितीय महायुद्ध के पूर्व तक जापान व अमरीका से भारत के व्यापार सम्बन्ध बहुत बढ गए थे। १९३४-३७ के वार्षिक आयात (औसत) में इंग्लैंड तथा अन्य ब्रिटिश उपनिवेशों का अनुपात क्रमशः ३९% तथा १०% था, जबकि घाताब्दी के प्रारम्भ में इन देशों से आने वाली वस्तुओं का अनुपात ६६% व १०% रहा था। इसी प्रकार जहाँ निर्यात की गई वस्तुओं में इंग्लैंड व ब्रिटिश उपनिवेशों का अनुपात १९०१ में क्रमशः २७% व २१% रहता था, वहीं १९३४-३७ में ब्रिटिश उपनिवेशों का अनुपात घट कर १५% तथा इंग्लैंड का अनुपात थोड़ा-सा बढ़कर ३२% हो गया। लेकिन अन्य देशों की स्थिति इस प्रकार रही :<sup>२</sup>

#### आयात व निर्यात की दिशा (प्रतिशत में)

	१८९९-१९०४		१९३४-३७	
	आयात	निर्यात	आयात	निर्यात
जापान	१	५	१६	१५
जर्मनी	४	८	९	५
संयुक्त राज्य अमरीका	२	७	७	९
शेष देश (इंग्लैंड व उपनिवेशों को छोड़कर)	१०	३२	१९	२४

जापान के अतिरिक्त फ्रांस, बेल्जियम व अन्य पश्चिमी यूरोप के देशों से भी भारत के व्यापार सम्बन्ध काफी बढ़े थे। इस प्रकार भारतीय आयात व निर्यात में इंग्लैंड का जो एकाधिकार घाताब्दी के प्रारम्भ में चल रहा था, १९३७ तक उसके क्षेत्र में भारी कमी आ गई।

#### द्वितीय महायुद्ध के पूर्व तक व्यापार सन्तुलन

प्रथम महायुद्ध के पूर्व भारत को केवल इंग्लैंड से व्यापार करने में घाटा होता था। १९१३-१४ में इंग्लैंड के साथ भारत का प्रतिकूल व्यापार-सन्तुलन ५९ करोड़ रुपये का था, जबकि

1. बर्मा को पृथक करके
2. Vera Anstey, Ibid, p. 334.

अन्य औपनिवेशिक देशों के साथ अनुकूल व्यापार-सन्तुलन की राशि २५ करोड़ रुपये थी। यूरोप, सं० रा० अमरीका तथा जापान के साथ भारत के अनुकूल व्यापार सन्तुलन की राशि क्रमशः ११ करोड़, १७ करोड़ तथा १८ करोड़ रुपये थी।<sup>1</sup>

लेकिन प्रथम महायुद्ध-काल में धीरे-धीरे उसके पश्चात् इंग्लैंड के वस्त्रों का आयात और घटता गया, जबकि दूसरी ओर जूट की वस्तुओं व तिलहन आदि का निर्यात इंग्लैंड को अधिक हुआ। ओटावा-नमतीना के उपरान्त भी इंग्लैंड की वस्तुओं की भारतीय बाजारों में लोकप्रियता नहीं बढ़ सकी। १९२९-३० तक इंग्लैंड के साथ भारत का प्रतिवृत्त व्यापार सन्तुलन २६ करोड़ रुपये का रहा था, लेकिन १९३७-३८ तक भारत का इंग्लैंड के साथ १२ करोड़ रुपये का अनुकूल व्यापार सन्तुलन ही गया। परन्तु इस समय वर्मा के पृथक् हो जाने के कारण वहाँ से काफी मात्रा में चावल मँगाया जाना था और फलस्वरूप वर्मा के साथ भारत का प्रतिवृत्त व्यापार सन्तुलन इस वर्ष १५ करोड़ रुपये का था। अन्य देशों के साथ व्यापार सन्तुलन की स्थिति इस प्रकार थी।<sup>2</sup>

#### १९३७-३८ में व्यापार-सन्तुलन (करोड़ रुपये में)

ब्रिटिश उपनिवेश के देश (वर्मा को छोड़कर)	+७
यूरोप के देश	+४
सं० रा० अमरीका	+६
जापान	-३
अन्य देश	+४

इस प्रकार द्वितीय महायुद्ध के पूर्व तक भारत का व्यापार सन्तुलन वर्मा से अल्प-धिक मात्रा में चावल मँगाने के उपरान्त भी पक्ष में ही रहा और इंग्लैंड के साथ जो व्यापार सन्तुलन प्रथम महायुद्ध के पूर्व बहुत प्रतिवृत्त था, वह द्वितीय महायुद्ध के पूर्व तक अनुकूल हो गया।

#### द्वितीय महायुद्ध एवं विदेशी व्यापार .

द्वितीय महायुद्ध काल में भारत के विदेशी व्यापार की व्यवस्था तथा व्यापार की दिशा में महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए। युद्धपि युद्धकाल में युद्ध-पूर्व की अपेक्षा व्यापार की कुल मात्रा कुछ कम रही तथापि भारतीय वस्तुओं की छपत विदेशों में बहुत अधिक बट जाने के कारण तथा भारत द्वारा युद्धकालीन सेवाओं के कारण भारत का अनुकूल व्यापार सन्तुलन इतना अधिक बढ़ा कि युद्ध की समाप्ति तक भारत के पास १६००-१७०० करोड़ रुपये के पौड पावने जमा हो गए। १९३७-३८ के उपरोक्त आँकड़ा के अनुसार उस समय भारत का अनुकूल व्यापार सन्तुलन १५ करोड़ रुपये का था १९४१-४२ में बढ़कर ८० करोड़ रुपये तक पहुँचा तथा १९४३-४४ में ८४ करोड़ रुपये तक बढ़ गया। लेकिन कुल विदेशी व्यापार में अधिक वृद्धि नहीं हो सकी। क्योंकि जर्मनी तथा कुछ समय पश्चात् (१९४१ में) जापान द्वारा सामुद्रिक यातायात में बहूधा अवरोध उत्पन्न किया जाता था इसीलिए युद्धकाल में जर्मनी व जापान से भारत के व्यापार सम्बन्ध समाप्त कर दिए गए।<sup>3</sup> द्वितीय महायुद्ध काल में इंग्लैंड व अमरीका के साथ ही भारत का अधिकांश विदेशी व्यापार हुआ।

द्वितीय महायुद्ध काल के पूर्व जहाँ भारत कच्चे माल व अनाज का निर्यात अधिक करता था, युद्धकाल में तैयार वस्तुओं का निर्यात बहुत अधिक बढ़ा। दूसरी ओर वस्त्रों तथा लौह-इस्पात का आयात काफी घट गया। युद्ध के बाद भी यह प्रवृत्ति चलती रही। १९४६ से १९४८ तक भारत की व्यापार स्थिति (निजी खाते में) अग्रनिश्चित रही।<sup>4</sup>

1. B N Ganguly Reconstruction of India's Foreign Trade (1946), p 20.

2. Ibid, pp. 22-23

3. Alak Ghosh Indian Economy p 510

4. C N. Vakil Economic Consequences of Divided India, p. 468

## आयात व निर्यात (करोड़ों रुपए में)

	१९४६	१९४७	१९४८
भुगतान (आयात)	२८०.६	४२७.८	३५२.४
प्राप्ति (निर्यात)	३६६.०	४५०	४३३.७

१९४६ व १९४७ के आंकड़े अविभाजित भारत के हैं ।

१९४७ में देश का विभाजन होने पर खाद्यान्नों तथा कच्चे माल विशेष रूप से जूट की काफी कमी हो गई और फलस्वरूप इनका पाकिस्तान से आयात करना पड़ा । मई, १९४८ के एक समझौते के अनुसार पाकिस्तान से प्रतिवर्ष ५० लाख गाँठें प्राप्त करने का निश्चय किया गया । १९४७-४८ में ४९ लाख गाँठें तथा इसके अगले वर्ष ४० लाख गाँठें जूट पाकिस्तान से मँगाई गई ।<sup>1</sup>

१९४६ से १९४८ के मध्य तक भारत सरकार की उदार व्यापार नीति के फलस्वरूप आयात में बहुत अधिक वृद्धि हुई । १९४८-४९ में कुल आयात ६४२ करोड़ रुपए के थे, जबकि निर्यात ४५९ करोड़ रुपए के ही रह गये । इस प्रकार इस वर्ष भारत को व्यापार में १८३ करोड़ रुपये का घाटा हुआ । आयात अधिक होने का एक प्रमुख कारण यह भी था कि खाद्यान्न व कच्चे माल की काफी मात्रा भारत को विदेशों से मँगानी पड़ रही थी ।

१९३८-३९ तथा १९४८-४९ के बीच व्यापार की व्यवस्था में जो परिवर्तन हुये उनका ज्ञान निम्न तालिका के आधार पर हो सकता है :<sup>2</sup>

## निर्यात व आयात (पाकिस्तान को छोड़कर)

प्रतिशत में

	१९३८-३९		१९४८-४९	
	आयात	निर्यात	आयात	निर्यात
खाद्यान्न व तम्बाकू	१६	२४	२४	२१
कच्चा माल	२२	४५	३१	२४
तैयार वस्तुयें	६१	२९	४४	५५
अन्य	१	२	१	—
	१००%	१००%	१००%	१००%

आयात—विभाजन के पश्चात् सर्वाधिक वृद्धि अनाज, कच्चे माल तथा मशीनों के आयात में हुई । युद्ध के पूर्व कच्चे माल का कुल आयात में अनुपात २२% से कम था, लेकिन विभाजन के पश्चात् इनका अनुपात ३०% हो गया । इसी प्रकार खाद्यान्न के आयात की राशि युद्ध के पूर्व जहाँ १३ करोड़ रुपए थी, १९४८-४९ में भारत ने १३० करोड़ रुपये के मूल्य के ३० लाख टन खाद्यान्नों का आयात किया । प्रो० दकील के मतानुसार १९४८-४९ में खाद्यान्नों के आयात विदेशी व्यापार के ६०% घाटे के लिये उत्तरदायी थे ।

तैयार वस्तुओं का आयात युद्ध के पूर्व लगभग ६१% था, लेकिन १९४८-४९ तक इनका अनुपात घटकर ४४% रह गया । लेकिन मशीनों का आयात १९४६-४७ में जहाँ केवल ३८.७ करोड़ रुपये का था, १९४९-५० तक बढ़कर यह राशि १०२ करोड़ रुपये हो गई ।

निर्यात—भारतीय निर्यात में सर्वाधिक महत्व जूट की वस्तुओं का था । लेकिन विभाजन के कारण कच्चे माल के अभाव में जूट की वस्तुओं का उत्पादन काफी घट गया और इससे भारत के विदेशी व्यापार पर घातक प्रभाव हुआ । इनका निर्यात जहाँ १९३९-४० में १०.८३ लाख टन था, १९४९-५० तक घटकर केवल ७.८७ लाख टन रह गया ।

1. Ibid, p. 266

2. Ibid, pp. 441-2

१९३९-४० व १९४९-५० के बीच चाय के निर्यात में अधिक परिवर्तन नहीं हुये, लेकिन तिलहनो का निर्यात एकदम से गिर गया। इसी प्रकार सूती वस्त्र का निर्यात १९४२-४३ में लगभग ८२ करोड़ गज था लेकिन यह १९४९-५० तक घटकर ६९ करोड़ गज रह गया।<sup>१</sup>

**व्यापार की दिशा—**<sup>२</sup> द्वितीय महायुद्ध के पूर्व (१९३८-३९) जहाँ इंग्लैंड से आने वाली वस्तुओं का अनुपात ३०% था, १९४९-५० तक इनका अनुपात २५% ही रह गया। इस अवधि में अमरीका से आती वाली वस्तुओं का अनुपात ८% से बढ़कर १४.७% हो गया। आयात में १९४८-४९ में पाकिस्तान का भाग १६% था, जो १९४९-५० में घटकर ७% रह गया। मिस्र का अनुपात १९३८-३९ व १९४९-५० के बीच १.६% से बढ़कर ६.६% तथा बर्मा का अनुपात १५.४% से घटकर २% हो गया।

निर्यात के क्षेत्र में युद्ध के पूर्व इंग्लैंड का अनुपात ३४% तथा अमरीका का ९% था १९४९-५० तक इंग्लैंड को जाने वाली वस्तुओं का कुल निर्यात में अनुपात घटकर २३% रह गया, जबकि अमरीका का अनुपात बढ़कर १६% हो गया। युद्ध-पूर्व के कुल निर्यात में बर्मा व आस्ट्रेलिया के अनुपात क्रमशः ६.३% तथा १.७% थे जो १९४९-५० में क्रमशः ३% एवं ५.३% हो गये। इसी प्रकार फ्रांस का अनुपात ३% से घटकर उक्त अवधि में १% रह गया।

**अवमूल्यन तथा भारत का विदेशी व्यापार<sup>३</sup>—**द्वितीय महायुद्ध काल में भारत ने इंग्लैंड तथा अमरीका को बहुत अधिक निर्यात करके पौंड पावने तथा डॉलर कोप जमा कर लिये थे। पौंड पावने की युद्धोपरान्त कुल राशि १७३३ करोड़ रुपए की थी, जबकि डॉलर-कोप की राशि ११५ करोड़ रुपए थी। लेकिन विभाजन के पश्चात् खाद्यान्न कच्चे माल व मशीनों का आयात काफी अधिक हुआ और जैसा कि हम ऊपर देख चुके हैं, १९४८-४९ में भारत को विदेशी व्यापार में १८३.४५ करोड़ रुपये का घाटा हुआ था। १९४८ की उदार व्यापार नीति ने वास्तव में वस्तुओं के आयात को अप्रत्याशित प्रोत्साहन दिया और फलस्वरूप स्टलिंग क्षेत्र के डॉलर कोप से लगभग ३०० करोड़ रुपए निकालने पड़े। सितम्बर १९४९ में जब डॉलर के रूप में पौंड-स्टलिंग का अवमूल्यन हुआ तो भारत ने भी उसी मांग का अनुसरण किया। इस अवमूल्यन के निम्न कारण थे

(१) स्टलिंग क्षेत्र की मुद्राओं के अवमूल्यन के पश्चात् यदि भारतीय रुपये का अवमूल्यन नहीं होता तो लकाशायर के वस्त्रों, लका की चाय पूर्वी तथा दक्षिणी अफ्रीकी देशों की मूंगफली और मँगनीज अथवा डडी की झूट की वस्तुओं की अपेक्षा भारतीय वस्तुएँ महंगी रह जाती और इनके क्रेता मिलने में कठिनाई होती।

(२) भारत स्टलिंग क्षेत्र का सदस्य था तथा ब्रिटेन को छोड़कर स्टलिंग क्षेत्र के केन्द्रीय कोप में से भारत को सर्वाधिक डॉलर की आवश्यकता होती थी। स्टलिंग क्षेत्र की सदस्यता बनाये रखने के लिए अवमूल्यन जरूरी था।

(३) स्टलिंग की बाकी अवमूल्यन न करने पर वस्तुओं के रूप में भारत को चुकाई जाती और इससे व्यापार के घाटे बढ़ने की पूरी सम्भावना थी।

(४) अमरीकी डॉलर की भारत को अधिक आवश्यकता थी तथा डॉलर की प्राप्ति अवमूल्यन के पश्चात् अधिक निर्यात द्वारा हो सकती थी।

(५) यदि भारत अवमूल्यन नहीं करता, तो अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में एक प्रकार की अनिश्चितता बनी रहती और इससे भारत के निर्यात पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ सकते थे।

अवमूल्यन ने भारतीय वस्तुओं के निर्यात को प्रोत्साहन दिया था। १९४८-४९ में निर्यात की रकम ४५९ करोड़ रुपए थी, १९४९-५० में बढ़कर ४७४ करोड़ रुपए हो गई। व्यापार का घाटा इस एक वर्ष की अवधि में १८४५ करोड़ रुपये से घटकर ८० करोड़ रुपये रह गया। अवमूल्यन के फलस्वरूप एक ओर जहाँ निर्यात में काफी वृद्धि हुई गई, १९४९ की नियंत्रित आयात

1 Ibid pp 442-4

2 Ibid, pp 447-8

3 Ibid, pp 452-5

नीति के कारण आयात भी काफी कम हुए। सितम्बर १९४९ से मार्च १९५० तक मूल्यों में स्थिरता रहने के कारण सूती वस्त्रों, तम्बाकू तथा तिलहन का निर्यात विशेष रूप से बढ़ा।

### आर्थिक नियोजन को अवधि में विदेशी व्यापार

अप्रैल, १९५१ से भारत के आर्थिक इतिहास में एक नये युग का प्रारम्भ हुआ, जबकि आर्थिक नियोजन के आधार पर विकास करने का संकल्प किया गया। इसी वर्ष कोरिया का युद्ध प्रारम्भ हो गया और फलस्वरूप भारतीय जूट की वस्तुओं, सूती वस्त्रों तथा अन्य वस्तुओं के निर्यात में बहुत वृद्धि हुई। १९५१-५२ में निर्यात की गई वस्तुओं का कुल मूल्य ७३० करोड़ रुपये था, जो अब तक के निर्यात में सर्वाधिक रहा है। लेकिन इस वर्ष आयात में भी काफी वृद्धि हुई। औद्योगिक विकास हेतु मशीनों का आयात तो आवश्यक था ही, देश में विद्यमान खाद्यान्न के अभाव को पूरा करना भी आवश्यक था। फलस्वरूप आयात भी बहुत अधिक हुए।

इसके पूर्व कि हम आयात व निर्यात के विषय में विस्तार से अध्ययन प्रारम्भ करें, यह आवश्यक होगा कि प्रथम पंचवर्षीय योजना में योजना आयोग ने व्यापार नीति किस प्रकार की रखी थी इसका ज्ञान प्राप्त कर लें। विदेशी व्यापार के सम्बन्ध में प्रथम योजना में दो उद्देश्य निर्धारित किये गये : (i) निर्यात का उच्च स्तर कायम रखना तथा केवल उन वस्तुओं का आयात करना, जो राष्ट्र के आर्थिक विकास के लिए आवश्यक हो, तथा (ii) भुगतान के समुलन को देश के विदेशी विनिमय की जमा तक सीमित रखना।

निर्यात की वृद्धि के लिए १९५१ से पूर्व प्रचलित पाबन्दियाँ कम कर दी गईं। १९५२-५३ में ९० प्रतिशत निर्यात व्यापार नियन्त्रण मुक्त हो चुका था।<sup>1</sup>

१९५१ में कुल विदेशी व्यापार १६१० करोड़ रुपये का हुआ, जिसमें से ७६७ करोड़ रुपये निर्यात के थे। १९५२ में बाहरी माँग कम हो जाने के कारण कुल व्यापार की राशि १४०८ करोड़ रुपये तथा निर्यात की राशि ६१७ करोड़ रुपये रह गई। लेकिन आयात के क्षेत्र में १९५२ का वितरण इस प्रकार था<sup>2</sup>

खाद्यान्न २०० करोड़ रुपये; कपास ११२ करोड़ रुपये; जूट ३० करोड़ रुपये; अन्य ४४६ करोड़ रुपये। लेकिन १९५२ में जनवरी से जून तक ६% से अधिक आयात हो चुके थे।

कोरिया का युद्ध समाप्त होते ही भारतीय वस्तुओं के निर्यात एकदम घट गये। इसके विपरीत आयात में भी कमी हुई क्योंकि सरकार आयात को नियन्त्रित रखना चाहती थी। आयात में कमी होने का एक कारण यह भी था कि १९५३ के बाद कुछ समय तक फसल अच्छी होने के कारण खाद्यान्न का आयात कम किया गया था। निम्न तालिका प्रथम योजना-काल के आयात व निर्यात का विवरण प्रस्तुत करती है<sup>3</sup>

#### प्रथम योजना-काल में आयात व निर्यात (करोड़ रुपयों में)

	१९५१-५२	१९५२-५३	१९५३-५४	१९५४-५५	१९५५-५६
आयात	९६२९	६३३०	५९१८	६८३८	७६१४
निर्यात	७३०१	६०१६	५३६७	५९६६	६४०२
व्यापार-सन्तुलन	—२३२८	—३१९	—५२१	—८७१	—१२१२

जैसा कि पहले बताया जा चुका है, १९५१-५२ में कोरिया युद्ध के कारण निर्यात तथा कच्चे माल, मशीनों व खाद्यान्न की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए आयात दोनों काफी अधिक

1 The Sixth Year, Publications Division, (1953), p. 102

2 Ibid, p. 102

3. Based on the Paper 'India's Foreign Trade' by Subrata & Ray 'A Decade of Economic Development & Planning,' edited by M. R. Sen, p. 187

हुए थे। लेकिन इसके अगले वर्ष ही आयात व निर्यात दोनों में काफी कमी हो गई। १९५५-५६ में पुनः फसलें खराब होने के कारण खाद्यान्न का आयात बढ़ा और फलस्वरूप व्यापार-सन्तुलन काफी प्रतिकूल हो गया।

प्रथम पंचवर्षीय योजना काल में आयात का वार्षिक औसत ७२४ करोड़ रुपये रहा जिसमें उपभोग की वस्तुओं का औसत २३५ करोड़ रुपये तथा कच्चे माल एवं अर्ध-निर्मित वस्तुओं का औसत ३६४ करोड़ रुपये था।<sup>1</sup> पूँजीगत वस्तुओं का औसत आयात १२५ करोड़ रुपये। इस योजना में निर्यात का औसत ६९ करोड़ रुपये रहा जिनमें लगभग २०% चाय का तथा इतना ही अनुपात जूट की बनी हुई वस्तुओं का रहा था। सूती व सूती वस्त्रों का पाँच वर्ष का औसत निर्यात लगभग १२% रहा। लेकिन १९५५ में पूर्वपिछा (१९५४) चाय तथा सूती वस्त्रों के निर्यात में क्रमशः १४५% व १०% कमी हुई क्योंकि इनके निर्यात मूल्यों में वृद्धि हो गई थी।<sup>2</sup>

द्वितीय पंचवर्षीय योजना-काल में यह आशा की गई थी कि योजना के प्रथम वर्ष में आयात ७४० करोड़ रुपये के होने। द्वितीय व तृतीय वर्षों के आयात क्रमशः ९०० तथा १००० करोड़ रुपये के तथा शेष दो वर्षों के औसत आयात ८०० करोड़ रुपये होने का अनुमान लगाया गया था। निर्यात की पाँच वर्ष की राशि ३००० करोड़ रुपये होने की आशा की गई थी। वस्तुतः इसमें से चाय जूट की वस्तुओं और सूती वस्त्रों के निर्यात का औसत क्रमशः १२७ करोड़ रुपये १२२ करोड़ रुपये एवं ७५ करोड़ रुपये (कुल ५४%) रखा गया था। आयात का वार्षिक औसत इस प्रकार रखा गया था<sup>3</sup> मशिनें व गाड़ियाँ ३०० करोड़ रुपये लौह व इस्पात ८६ करोड़ रुपये अनाज ४८ करोड़ रुपये कपास ५४ करोड़ रुपये अय धातुएँ ४४ करोड़ रुपये खनिज तैल ८९ करोड़ रुपये तथा रासायनिक पदार्थ ३२ करोड़ रुपये।

लेकिन द्वितीय योजना के प्रथम दो वर्षों में खाद्यान्न का अभाव हो जाने के कारण अनाज का काफी आयात किया गया और इससे विदेशी व्यापार के सारे कार्यक्रम असफल हो गए। केवल १९५६ में आयात की गई वस्तुओं का मूल्य १०१० करोड़ रुपये था। जबकि निर्यात केवल ६२९ करोड़ रुपये थे।<sup>4</sup>

परिणामस्वरूप सरकार ने १ जुलाई १९५७ से बहुत ही कठोर आयात नीति की घोषणा की और यह स्पष्ट कर दिया गया कि आर्थिक विकास अथवा जनता की अनिवायतम आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु ही आयात की अनुमति दी जायगी। लेकिन इन सब पाबन्दियों के बावजूद १९५७-५८ व १९५८-५९ में आयात क्रमशः १२०४ करोड़ रुपये तथा १०४७ करोड़ रुपये के रहे जबकि इन दो वर्षों में निर्यात की राशि क्रमशः ६६९ करोड़ तथा ५७६ करोड़ रुपये ही थी। इस प्रकार नियन्त्रण के उपरांत भी १९५६-५७ से १९५८-५९ तक व्यापार का घाटा १४७० करोड़ रुपये रहा। १९५९-६० के आयात विदेशी विनिमय की विशिष्ट पाबन्दियों के कारण ९२४ करोड़ रुपये के थे जबकि इस वर्ष निर्यात की गई वस्तुओं का मूल्य ६२३ करोड़ रुपये था।<sup>5</sup>

१९६०-६१ में आयात व निर्यात की राशि क्रमशः १०४० करोड़ रुपये तथा ६६१ करोड़ रुपये थी। द्वितीय पंचवर्षीय योजना-काल में निर्यात व आयात का औसत क्रमशः ६१४ करोड़ रुपये तथा १०७२ करोड़ रुपये रहा।<sup>6</sup> अय शब्दों में द्वितीय योजनाकाल में व्यापार का घाटा लगभग २३०० करोड़ रुपये रहा। सब मिलाकर १९५० व १९६० के बीच जहाँ विश्व का निर्यात व्यापार दुगुना होगया इस अवधि में भारत का अनुपात २१% से घटकर ११% रह गया।<sup>7</sup>

1 Third Five Year Plan p 133

2 Second Five Year Plan pp 96 97

3 Ibid p 99

4 Alak Ghosh Ibid p 513

5 Subrata & Ray Ibid p 187

6 Third Five Year Plan pp 133 & 135

7 A Policy for Foreign Trade H M Patel p 2



१९५२ तथा १९६०-६१ के बीच विभिन्न वस्तुओं के आयात तथा निर्यात में जो परिवर्तन हुए, उनका ज्ञान निम्न तालिका से प्राप्त किया जा सकता है<sup>1</sup>

प्रमुख वस्तुओं के आयात व निर्यात  
(करोड़ रुपये में)

वस्तु	आयात		वस्तु	निर्यात	
	१९५२	१९६०-६१		१९५२	१९६०-६१
खाद्यान्न व खाद्य वस्तुएँ	२३८	२१७	चाय	८१	१२४
कपास	११५	८२	मूती वस्त्र (६५)	६५	५८
मशीनें (विद्युत् यंत्रो सहित)	९२	२६०	जूट का सामान व अन्य वस्त्र <sup>२</sup>	१९२	१४१
खनिज तेल	५७	५२	चमड़ा	१८	२५
रासायनिक पदार्थ व रंग	२७	३९	तम्बाकू	१८	१५
सूती (देशी को मिलाकर)	१२०	१४	सूत	९	११
लौह व इस्पात	४५	१२३	नारियल की जटाएँ व सामान	७	५८

इस प्रकार प्रथम दो पंचवर्षीय योजनाओं में आयात के क्षेत्र में एक ओर मशीनों तथा लौह-इस्पात के आयात में बहुत अधिक वृद्धि हुई, वहीं दूसरी ओर कपास के आयात में बहुत कमी हो गई।

निर्यात के क्षेत्र में सर्वाधिक कमी पटसन की बनी हुई वस्तुओं में हुई। यह कमी १९५२ व १९६०-६१ के मध्य १९ प्रतिशत थी। इसके विपरीत इस अवधि में नारियल की जटा तथा उससे बने सामान का निर्यात ८ गुने से अधिक हो गया, जबकि चाय का निर्यात लगभग ५० प्रतिशत बढ़ा।

### तृतीय पंचवर्षीय योजना तथा विदेशी व्यापार

तृतीय पंचवर्षीय योजना के प्रारम्भ में आयात व निर्यात की नीति पर विचार करने के लिये भारत सरकार ने सर रामास्वामी मुदालियर की अध्यक्षता में एक समिति की नियुक्ति की। इस समिति ने २८ फरवरी, १९६२ को अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। समिति ने यह अनुभव किया कि चौथी योजना के अन्त तक निर्यात को १३००-१४०० करोड़ रुपये तक पहुँचाने का गुरुतर भार देश के व्यापारियों पर है, परन्तु यह तभी सम्भव होगा, जबकि सरकार उन्हें सुविधाएँ व छूट करे, जिससे वे विदेशी प्रतिस्पर्धा का सामना कर सकें। निर्यात की आय पर करो में छूट व रेल-भाड़े में २५ प्रतिशत छूट देने का समिति ने सुझाव दिया। समिति ने कच्चे माल के आयात को प्रोत्साहन देने का भी सुझाव दिया। निर्यात में बल के प्रयोग को समिति ने अनुचित बताया।

निर्यात में वृद्धि करने के लिए तृतीय योजना-काल में निम्न मांग्यताएँ रखी गईं -

(अ) निर्यात हेतु पर्याप्त अतिरिक्त प्राप्त करने की दृष्टि से आन्तरिक उपभोग पर नियंत्रण रखा जाएगा।

(ब) निर्यात को घरेलू व्यापार की अपेक्षा अधिक लाभप्रद बनाने के प्रयास किये जाएँगे।

(स) निर्यात करने वाले उद्योग शीघ्र ही (लागतों में कमी करके) विदेशी उद्योगों से स्पर्धा करने की स्थिति में पहुँच जायेंगे।

1 १९५२ के आँकड़ों के लिए देखिए भारत १९५५, पृष्ठ २५१ से २५४, १९६०-६१ के लिए India 1963, p 300

2. केवल जूट की वस्तुएँ १९५२ में १६३ करोड़ रुपये की भेजी गई थी। १९६०-६१ में यह राशि १३२ करोड़ रुपये थी।

(द) राज्य द्वारा बाजारों की खोज तथा निर्यात के क्षेत्र के विस्तार हेतु साक्ष्य दी जायेगी तथा अन्य आवश्यक सुविधाएँ प्रदान की जाएंगी। यही नहीं, जनमत को निर्यात के अनुकूल बनाना भी जरूरी है।

तृतीय योजना में निर्यात लक्ष्य ३,७०० करोड़ रुपये निर्धारित किया गया था। इस प्रकार तृतीय योजना में औसतन प्रति वर्ष ७४० करोड़ रु० का निर्यात होने का अनुमान था जबकि प्रथम एवं द्वितीय पंचवर्षीय योजनाओं में यह औसत क्रमशः ६२० करोड़ रुपये तथा ६१२ करोड़ रु० थी। तृतीय योजना के पाँच वर्षों में आयात-निर्यात की कुछ मात्रा निम्न प्रकार से रही है

### तृतीय योजना में आयात-निर्यात<sup>1</sup>

(करोड़ रु० में)

वर्ष	आयात (-)	निर्यात (+) पुनर्निर्यात सहित	व्यापार शेष
१९६१-६२	१,०९३ ०८	६६० ५८	-४३२ ५०
१९६२-६३	१,१३७ २४	७०१ ६१	-४३५ ६३
१९६३-६४	१,२२३ ७५	७९३ २४	-४३० ५१
१९६४-६५	१,३४९ ७२	८१६ ३०	-५३३ ४२
१९६५-६६	१,४०८ ८९	८०५ ६४	-६०३ २५

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट हो जाता है कि तृतीय योजना काल में व्यापार भारत के पक्ष में सुधरने के स्थान पर निरन्तर विपक्ष में बढ़ता ही गया। इसका कारण आयातों की मात्रा में निरन्तर वृद्धि होना था। योजना के आरम्भ में आयात १,०९३ ०८ करोड़ रुपये के थे जो कि योजना के अन्त तक बढ़कर १,४०८ ८९ करोड़ रुपये तक पहुँच गये।

वार्षिक योजनाओं में विदेशी व्यापार (१९६६-६७, १९६७-६८ तथा १९६८-६९)

तृतीय योजना के उपरान्त चतुर्थ योजना को लागू नहीं किया गया बल्कि वार्षिक योजनाओं का सहारा लिया गया। इस प्रकार तीन वार्षिक योजनाएँ क्रमशः १९६६-६७, १९६७-६८ तथा १९६८-६९ में लागू की गईं। इन तीन वार्षिक योजनाओं में आयात-निर्यात की मात्रा निम्न प्रकार से रही

वर्ष	आयात (-)	निर्यात (+)	व्यापार अवशेष
१९६६-६७	२,०४८ ९२	१,१५६ ५८	-८९२ ३४
१९६७-६८ <sup>2</sup>	२,०५९ ००	१,५४० ००	-५१९ ००
१९६८-६९ <sup>3</sup>	२,५५० ००	१,६३० ००	-९२० ००

### निर्यात को प्रोत्साहन देने के लिए निर्धारित कार्यक्रम एवं सुझाव

तृतीय पंचवर्षीय योजना-काल में निर्यात के लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु यह आवश्यक समझा गया है कि कृषि व उद्योगों के लक्ष्यों को यथाशक्ति पूरा किया जाये। जिन वस्तुओं की पूर्ति घरेलू तथा विदेशी माँग को पूरा करने के लिए अपर्याप्त है, उनके उपभोग की गति पर रोक लगाई जायेगी।

यह भी निश्चय किया गया है कि यथासम्भव आन्तरिक भूखण्डों को स्थिर रखा जाएगा तथा उद्योगों को लाइसेंस देते समय बड़े पैमाने की बचत का पूरा ध्यान रखा जायेगा। सीमेट,

1. Source - India 1968 page No 340
2. See Draft outline of 4th plan
3. Estimated

जूट, साइकिल, रेयोन, विद्युत् मोटर व ट्रांसफॉर्मर आदि की उत्पादन लागतों को घटाने का प्रयास किया जायेगा।

हाल ही में निर्यात को प्रोत्साहन देने हेतु राज्य द्वारा निम्न कदम उठाये गये हैं :

(१) निर्यात (नियंत्रण) आदेश—(१९५८) में परिवर्तन करके अक्टूबर, १९५२ से अधिकांश वस्तुओं को नियंत्रण-मुक्त कर दिया गया है। कुछ विशिष्ट धातुओं, खनिज पदार्थों, तिलहनो के साथ-साथ गेहूँ व गेहूँ का आटा आदि ऐसी वस्तुएँ हैं, जिनके निर्यात की अनुमति नहीं दी जायेगी। इनके अतिरिक्त कुछ अन्य वस्तुएँ हैं, जिनका निर्यात एक सीमा तक मुक्त रहेगा। इनमें पशु, कोयला, रूई व रूई का कचरा, धातुएँ, खली, ऊन, प्याज, आलू आदि हैं। अन्य वस्तुओं के नियंत्रण पर सामान्यतः कोई प्रतिबन्ध नहीं रखा जायेगा।

(२) व्यापार-बोर्ड की स्थापना—मई, १९६२ में सरकार ने निर्यात प्रोत्साहन परिपदों (नीचे देखिये) द्वारा विभिन्न क्षेत्रों में किये गये प्रयासों की समीक्षा करने के लिए एक व्यापार बोर्ड की स्थापना की। इस बोर्ड के चार मुख्य कार्य हैं :<sup>1</sup> (अ) आन्तरिक तथा बाहरी व्यापार में न्यायपूर्ण व्यवहार को बढ़ाना, (ब) मुक्त व्यापार-क्षेत्रों की स्थापना, (स) निर्यात-क्षेत्र की स्थापना, जिसमें उन उद्योगों को रखना जिसका इस दृष्टि से महत्व है, एवं (द) कृषि व उद्योगों में लागत कम करने के उपाय बताना। प्रत्येक कार्य के लिये बोर्ड ने उपसमितियाँ बनाई हैं।

इस बोर्ड के निर्देशन में भारतीय वस्तुओं को विदेशों में लोकप्रिय बनाने के व्यापक रूप से प्रचार किये जा रहे हैं।

(३) निर्यात-प्रोत्साहन-निर्देशालय—इनकी स्थापना विभिन्न उद्योगों से सम्बन्धित निर्यात को प्रोत्साहन देने की दृष्टि से १९५७ में की गई थी। १९६२ के अन्त तक १४ निर्यात प्रोत्साहन परिपदें बनाई जा चुकी हैं। ये परिपदें इन उद्योगों से सम्बन्धित हैं : (i) सूती वस्त्र, (ii) रेशम तथा रेयन, (iii) प्लास्टिक एवं लिनोलियम, (iv) कानू व मिर्च, (v) तम्बाकू, (vi) खेल का सामान, (vii) रासायनिक व सम्बद्ध पदार्थ, (viii) चमड़ा; (ix) इजीनियरिंग का सामान, (x) अन्नक (xi) मसाले, (xii) सांभुद्रिक परिवहन-सम्बन्धी वस्तुएँ, एवं (xiii) तैयार किए हुए खाद्य।

मई, १९६४ में सरकार ने निर्यात प्रोत्साहन तथा आयात सलाहकार परिपदों का एकीकरण करके इस निर्देशालय के अन्तर्गत उन्हें रख दिया है।

(४) निर्यात की जाने वाली वस्तुओं की प्रामाणिकता के लिए १९६३ में निर्यात (किस्म-नियंत्रण तथा निरीक्षण) अधिनियम [Export (Quality Control and Inspection) Act] पारित किया है। पहले यह कार्य निर्यात-निरीक्षण-परामर्शदात्री परिपद करती थी तथा भारतीय मानक संस्था (ISI) इस कार्य में परिपद की सहायता देती थी।

(५) निर्यात जोखिम बीमा-निगम—५ करोड़ रुपये की पूँजी से इस निगम की स्थापना जुलाई, १९५७ में की गई थी। इस निगम का कार्य व्यावसायिक अथवा राजनैतिक हलचलों की जोखिम का बीमा करना है। निगम का मुख्य कार्यालय मम्बई में है तथा मद्रास व कलकत्ता में इसने शाखाएँ खोली हैं।

(६) अन्तर्राष्ट्रीय मेले एवं प्रदर्शनियाँ—विभिन्न देशों में भारत ने १५ व्यापार-केन्द्र भारतीय वस्तुओं के विषय में जानकारी देने के लिये स्थापित किये हैं। व्यापारिक प्रचार के लिए भारत समय-समय पर प्रदर्शनियों का आयोजन करता है तथा अन्तर्राष्ट्रीय मेलों में मंडप लगाता है। १९६२-६३ में १२ व्यापार-प्रदर्शनियों में भारत ने भाग लिया। १९६३ में मास्को में आयोजित भारतीय प्रदर्शनी ने लाखों व्यक्तियों को लाभान्वित किया तथा भारतीय वस्तुओं का इससे काफी प्रचार हुआ।

अप्रैल-मई १९६४ में न्यूयार्क में आयोजित अन्तर्राष्ट्रीय मेले में भी भारतीय पदाल, जहाँ एक ओर लाखों दर्शकों के लिए एक आकर्षण-केन्द्र था, वहीं दूसरी ओर इसने भारतीय वस्त्रों, गलीचों, काजू के पेड़ों व अन्य कलात्मक वस्तुओं के लिए अमरीकी जनता में एक व्यापक माँग भी पैदा कर दी है।

(७) रेल-माड़े में छूट—निर्यात की जाने वाली वस्तुओं पर रेल-माड़े में छूट दी जाती है तथा रिजर्व बैंक यदाकदा साख्त की भी व्यवस्था करता रहता है। १९६२ में स्टेट बैंक ने निर्यात करने वाली सस्थाओं को १% कम ब्याज पर ऋण देने की व्यवस्था की। व्यापारिक बैंकों द्वारा दी गई साख्त की पुनर्वित्त की व्यवस्था भी की जाती है।

(८) राज्य व्यापार निगम की स्थापना—राज्य व्यापार निगम द्वारा मैंगनीज, क्रोम, जिन्नक, बॉक्साइड, लौह-धातु (Pig Iron) व कोकिंग कोयले के निर्यात में काफी वृद्धि की गई है। खननगम की स्थापना मई, १९५६ में ५ करोड़ रुपये की पूँजी में की गई थी। जुलाई, १९५७ से कच्चे लोहे के निर्यात का काय-भार भी निगम ने अपने ऊपर ले लिया है। राज्य व्यापार निगम रिनज पदार्थों के अतिरिक्त कच्चा जूट, चाय, तम्बाकू, जूतों, जूट के थैलों और दस्तकारी की वस्तुओं के निर्यात में भी रुचि लेता रहा है। जनवरी से नवम्बर १९६२ तक राज्य व्यापार निगम ने २८०४ कोड रुपये की वस्तुओं का निर्यात किया तथा ४१८ करोड़ रुपये की वस्तुओं का आयात किया। डा० वर्षीच ने राज्य व्यापार निगम के व्यापार की दो श्रेणियाँ बताई हैं : प्रथम श्रेणी में वे वस्तुएँ हैं, जिनके आयात व निर्यात में निगम को एकाधिकार प्राप्त है। इस श्रेणी की निर्यात की वस्तुएँ ये हैं : कच्चा लोहा तथा कच्चा जूट। निर्यात की वस्तुओं में सोडा एश, कॉस्टिक सोडा, पोटाश व कच्चा रेशम शामिल हैं। दूसरी श्रेणी में वे चीजें हैं, जिनका व्यापार निजी सस्थाओं से मिलकर किया जाता है। द्वितीय श्रेणी के आयात में ताँबा व निर्यात में मैंगनीज, चमड़ा, हस्तकला की वस्तुएँ, कपास, तम्बाकू व जूट की वस्तुएँ शामिल हैं।<sup>१</sup>

नेशनल काउन्सिल ऑफ़ एम्प्लाइड एक्ॉनामिक रिसर्च ने यह आशा व्यक्त की है कि १९८१ तक भारत १८२९ करोड़ रुपये की वस्तुएँ निर्यात करने लगेगा। काउन्सिल के मतानुसार उस समय तक भारत लगभग ४०० करोड़ रुपये का इस्पात तथा २०८ करोड़ रुपये का कच्चा लोहा निर्यात कर सकेगा। चाय, जूट की वस्तुओं तथा सूती वस्त्रों का अपेक्षित निर्यात क्रमशः १५५ करोड़ रुपये, १७० करोड़ रुपये व १५० करोड़ रुपये का होगा।<sup>२</sup>

काउन्सिल ने आशा व्यक्त की है कि १९८१ तक भारत पर्याप्त मात्रा में मशीन टून, स्टीम वाइलर, शक्ति-चालित पम्प, ट्रान्सफार्मर, विद्युत्-मोटर व परिवहन-सम्बन्धी वस्तुओं का निर्यात कर सकेगा। इसका यह अनुमान है कि इन यंत्रों को सम्भावित निर्यात उस समय ११९ करोड़ रुपये का होगा। इसके अतिरिक्त काउन्सिल के मतानुसार रेडियो, सिलाई की मशीनों, रेफ्रीजरेटर, पखो, साइकिलों, मोटर साइकिलों व मोटरो का भी काफी मात्रा में निर्यात किये जाने की सम्भावना है। इन उपभोग्य वस्तुओं (Consumers Durables) का निर्यात ५५-६० करोड़ रुपये का होने की आशा है।<sup>३</sup>

### भारत के विदेशी व्यापार की रचना (Composition of India's Foreign Trade)

किसी देश की व्यापार की रचना से अभिप्राय यह है कि वह देश किन-किन वस्तुओं का आयात तथा निर्यात करता है। जैसा कि उपर्युक्त सारणी से स्पष्ट है गत वर्षों में भारत के विदेशी व्यापार की रचना में महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए हैं।

भारत के आयात की रचना (Composition of India's Imports)—बढ़ते हुए आयातों को रोकने के लिए हमारी सरकार ने आयात नियन्त्रण नीति का अनुकरण किया है।

1. S K Verghese . India's Foreign Trade (1964), p 96
2. N C A E. R., Looking Ahead. Prospects of India's Economy & Trade in 1981, pp. 42-43—अभी भारत इस्पात का निर्यात करने की स्थिति में नहीं है।
3. Ibid, pp. 62-63

किसी भी वस्तु के आयात के लिए पहले सरकार से आयात लाइसेंस लेना पड़ता है। कुछ ऐसी वस्तुएँ भी हैं, जिनका आयात निषेध कर दिया गया है। अतएव उनके आयात के लिए लाइसेंस प्राप्त नहीं होते। जैसे—मक्खन, पनीर, सिगरेट, साइकिलें टाइपराइटर, कंटी-छुरियाँ आदि। इसके विपरीत कुछ ऐसी भी वस्तुएँ हैं जिनके आयात पर किसी भी प्रकार का प्रतिबन्ध नहीं रखा गया है। अतएव उन्हें खुले साधारण लाइसेंस (Open General Licence) सूची के अन्तर्गत स्पष्ट कर दिया गया है।

**भारत के प्रमुख आयात**—भारत में जिन वस्तुओं का आयात किया जाता है उनमें से प्रमुख निम्नलिखित हैं :

(१) **खाद्यान्न**—हमारा देश कृषि प्रधान होते हुए भी उसे खाद्यान्न का आयात करना पड़ता है। इनके आयातों पर भारी घन व्यय होता है। इनके आयात की मात्रा दिनों दिन बढ़ती जा रही है। खाद्यान्न में गेहूँ व चावल का हमें अधिक मात्रा में आयात करना पड़ता है। गेहूँ का आयात मुख्यतः अमरीका से पी० एल० ४८० (P L. 480) के अन्तर्गत किया जाता है। इसके अतिरिक्त गेहूँ का आयात कनाडा व आस्ट्रेलिया से भी किया जाता है। चावल का आयात बर्मा, थाईलैंड, अमरीका आदि देशों से किया जाता है। सन् १९६६-६७ में (जून १९६६ से मार्च ६७ तक के वर्ष में) हमारे देश ने ६७.३० करोड़ रु० के चावल का आयात किया गया जबकि पिछले वर्ष (सन् १९६५-६६) में केवल ४१.९० करोड़ रु० के चावल का आयात किया था। इसी प्रकार १९६६-६७ (जून १९६६ से मार्च १९६७ तक के वर्ष में) गेहूँ का आयात ३४०.४६ करोड़ रु० का था जबकि सन् १९६५-६६ के वर्ष में केवल २६४.७४ करोड़ रु० के गेहूँ का आयात किया गया।

(२) **खनिज तेल**—भारत में खनिज तेल की कमी होने के कारण इसका आयात मुख्यतया ईरान, कुवैत, बर्मा, अमरीका तथा रूस से किया जाता है।

(३) **मशीनें**—विकास की बड़ी-बड़ी योजनाओं को कार्यान्वित करने के हेतु भारी मात्रा में विदेशों से मशीनों का आयात किया जाता है। विभिन्न प्रकार की औद्योगिक मशीनें, विजली की मशीनें तथा कुछ परिवहन उपकरणों का आयात किया जाता है। सन् १९६६-६७ में मशीन तथा परिवहन सम्बन्धी उपकरणों का आयात ४७४.७२ करोड़ रु० का था। मशीनों का आयात मुख्यतः अमरीका, ब्रिटेन, पश्चिमी जर्मनी, जापान तथा रूस से किया जाता है।

(४) **रासायनिक पदार्थ**—उद्योगों के लिए विभिन्न प्रकार के रासायनिक पदार्थों का आयात किया जाता है। सन् १९६६-६७ में लगभग १८५.३३ करोड़ रु० के रासायनिक पदार्थों का आयात किया गया। इनका आयात मुख्यतः अमरीका, ब्रिटेन, पश्चिमी जर्मनी तथा रूस आदि देशों से किया जाता है।

(५) **लम्बे रेशों की कपास**—भारत का विभाजन हो जाने के कारण विशेषतः लम्बे रेशों की कपास की भारी कमी हो गई है। इसकी आवश्यकता विशेषतः अच्छे किस्म के कपड़े के निर्माण करने में पड़ती है। अतएव इसका आयात अमरीका, मिस्र व सुडान से किया जाता है। सन् १९६६-६७ (जून से मार्च तक) के वर्ष में ५०.४३ करोड़ रु० की कपास का आयात किया गया था।

(६) **कच्चा जूट**—देश का विभाजन हो जाने के कारण भारत को कच्चे जूट का भी आयात करना पड़ता है ताकि मिला की आवश्यकताओं को पूरा किया जा सके। सन् १९६६-६७ (जून से मार्च तक के वर्ष में) के वर्ष में २०.२५ करोड़ रु० के कच्चे जूट का आयात किया गया था। इसका आयात पाकिस्तान से किया जाता है।

(७) **औषधियाँ**—देश की बढ़ती माँग की ध्यान में रखते हुए विदेशों से औषधियों का भी आयात किया जाता है। इसका आयात अमरीका, पश्चिमी जर्मनी, ब्रिटेन, फ्रांस आदि देशों से किया जाता है।

(८) **अन्य वस्तुओं का आयात**—उपर्युक्त वस्तुओं के अतिरिक्त हमारा देश और भी वस्तुओं का विदेशों से आयात करता है। इनमें से महत्वपूर्ण वस्तुएँ अप्रलिखित हैं :

(i) ऊन, (ii) अलौह धातुएँ, (iii) इस्पात, (iv) पेट्रोल, (v) रेसामी कपड़ा, (vi) कागज, (vii) विद्युत का सामान आदि।

आयात के प्रमुख देश—भारत मुख्यतः निम्नलिखित देशों से आयात करता है :

(१) संयुक्त राज्य अमरीका, (२) ब्रिटेन, (३) पश्चिमी जर्मनी, (४) रूस, (५) कनाडा, (६) जापान, (७) पूर्वी योरोप के साम्यवादी देश, आस्ट्रेलिया, इटली, संयुक्त अरब गणराज्य लका, मलाया, वर्मा व पूर्वी अफ्रीका के देश।

अवमूल्यन और आयात—अवमूल्यन करते समय हमारी सरकार को यह आशा थी कि निर्यातों की मात्रा में पर्याप्त वृद्धि होगी, विदेशों से पर्याप्त सहायता मिलेगी और इस प्रकार आयात के सम्बन्ध में कुछ उदार नीति का अनुकरण करना सम्भव हो सकेगा। किन्तु स्थिति आशा से बिल्कुल विपरीत हुई। अतएव सरकार आयातों के मामले में ज्या का त्यो कड़ा रख अपनाने के लिए बाध्य हुई है।

गत वर्षों में आयात के स्वरूप में परिवर्तन—गत वर्ष में आयात के स्वरूप में जो परिवर्तन हुए हैं वे निम्न तालिका के स्पष्ट हैं

### कुल आयात के प्रतिशत के रूप में आयातों का वर्गीकरण

वर्ग	प्रथम योजना में (१९५१-५६)	द्वितीय योजना में (१९५६-६१)	तृतीय योजना में (१९६१-६६)
१. पूँजीगत वस्तुएँ	२८.८	४२.२	३५.१
२. कच्चा माल	२४.४	१७.७	२१.२
३. उपभोक्ता वस्तुएँ	२२.५	१९.८	१५.५
४. खाद्यान्न	१५.६	१४.९	२४.५
५. अन्य वस्तुएँ	८.७	५.४	३.७

इस समय भारतवर्ष में खाद्यान्न की विदेशी रूप में कमी होने के कारण आयातित वस्तुओं में प्रथम स्थान खाद्यान्न एवं खाद्य पदार्थों का है।

भारत के निर्यात की रचना (Composition of India's Exports)—निरन्तर बढ़ते हुए आयातों की मात्रा से हमारी सरकार चिन्तित है। अतएव निर्यात नीति का सहारा लिया गया है। हमारी निर्यात नीति का प्रमुख उद्देश्य निर्यात की मात्रा में वृद्धि करना, निर्यातकों को प्रोत्साहन देना तथा अत्यन्त आवश्यकताओं की वस्तुओं को बाहर जाने से रोकना है। निर्यात में वृद्धि के लिए निर्यात सबंधन आन्दोलन तेजी पर है। हर सम्भव तरीकों से निर्यात बढ़ाने का प्रयत्न किया जा रहा है।

भारत के प्रमुख निर्यात—भारत से निर्यात होने वाली प्रमुख वस्तुएँ निम्नलिखित हैं

(१) चाय—भारत से निर्यात होने वाली प्रथम पांच वस्तुओं में चाय का प्रमुख स्थान है। विदेशी मुद्रा अजन करने में चाय का महत्वपूर्ण योग है। भारतीय चाय का प्रमुख ग्राहक इंग्लैंड है जो देश से निर्यात की गई कुल चाय का लगभग ६५ प्रतिशत भाग मँगा लेता है। भारतीय चाय के अन्य प्रमुख ग्राहक संयुक्त राज्य अमेरिका, रूस, कनाडा, पश्चिमी जर्मनी, सूडान, अरब ईरान, आस्ट्रेलिया आदि हैं। सन् १९६६-६७ के वर्ष में (जून १९६६ से मार्च १९६७ तक) भारत ने १४६.७१ करोड़ ₹० की चाय का निर्यात किया। जबकि सन् १९६५-६६ के वर्ष में भारत ने १०२.६८ करोड़ ₹० की चाय का निर्यात किया था।

(२) जूट का सामान—भारतीय जूट के सामान का सबसे बड़ा ग्राहक संयुक्त राज्य अमेरिका है जो भारत के कुछ जूट के सामान के निर्यात का लगभग ३० प्रतिशत भाग मँगा लेता

है। इसके अतिरिक्त अर्जेंटाइना, कनाडा, इंग्लैंड, आस्ट्रेलिया, संयुक्त अरब गणराज्य, हांगकांग, ब्राजील, बेल्जियम, जापान आदि अन्य प्रमुख ग्राहक हैं। सन् १९६६-६७ (जून से मार्च तक) के वर्ष में भारत ने २०८.३८ करोड़ रु० के जूट के सामान का निर्यात किया जबकि सन् १९६५-६६ के वर्ष में १८२.८४ करोड़ रु० के जूट के सामान का निर्यात किया गया था।

(३) सूती वस्त्र—भारत से निर्यात होने वाली वस्तुओं में सूती वस्त्र का विशेष स्थान है। विषय में भारत का वस्त्र-निर्यात की दृष्टि से दूसरा स्थान है। पहले भारत इंग्लैंड से कपड़ा आयात करता था किन्तु अब भारत थोड़ा कपड़ा इंग्लैंड को निर्यात करने लगा है। भारतीय वस्त्र के प्रमुख ग्राहक सिगापुर, बर्मा, लका, आस्ट्रेलिया, अफ्रीका, मलाया, अफगानिस्तान, अदन, इथोपिया आदि हैं। सन् १९६६-६७ (जून से मार्च तक) के वर्ष में भारत ने ६१.५७ करोड़ रु० के सूती वस्त्रों का निर्यात किया जबकि पहले वर्ष में (१९६५-६६) ६३.२९ करोड़ रु० के सूती वस्त्रों का निर्यात किया गया था। निर्यात की मात्रा में कमी होने का प्रमुख कारण विदेशों से होने वाली (विशेषतः चीन) तीव्र प्रतिस्पर्धा का होना है।

(४) चमड़ा और छालें—इंग्लैंड, संयुक्त राज्य अमेरिका, जापान, पाकिस्तान व योरोप के अन्य देश भारत से चमड़ा व छालें मँगवाते हैं। सन् १९६६-६७ (जून से मार्च तक) के वर्ष में भारत ने ५१.३२ करोड़ रु० का चमड़ा तथा चमड़े की वस्तुओं का निर्यात किया जबकि पिछले वर्ष में (१९६५-६६) केवल २८.२१ करोड़ रु० की सामग्रियों का निर्यात किया गया था।

(५) कपास—भारत छोटे रेशे की कपास व रूई कपास का निर्यात करता है। जापान, इंग्लैंड, इटली व बेल्जियम इसके मुख्य ग्राहक हैं। सन् १९६६-६७ (जून से मार्च तक) के वर्ष में भारत ने १४.२४ करोड़ रु० की कपास का निर्यात किया जबकि पिछले वर्ष (१९६५-६६) में निर्यात का मात्रा १३.०९ करोड़ रु० की थी।

(६) वनस्पति तेल—इन दिनों भारत से निर्यात होने वाली वस्तुओं में वनस्पति तेल व अनडनशील तेल का भी प्रमुख स्थान हो गया है। अदन, मलय सभ, साउदी अरब, बर्मा, इंग्लैंड, आस्ट्रेलिया आदि हमारे प्रमुख ग्राहक हैं। सन् १९६४-६५ में भारत ने ७.०५ करोड़ रुपए का वनस्पति तेल निर्यात किया।

(७) मैंगनीज—भारत विदेशों को मैंगनीज भी पर्याप्त मात्रा में निर्यात करता है, किन्तु अब इसके निर्यात में प्रति वर्ष कमी हो रही है। इंग्लैंड, जर्मनी, संयुक्त राज्य अमेरिका, जापान आदि प्रमुख ग्राहक हैं। सन् १९६६-६७ (जून से मार्च तक) के वर्ष में भारत ने ११.१२ करोड़ रु० की मैंगनीज का निर्यात किया जबकि पिछले वर्ष में ११.०५ करोड़ रु० की मैंगनीज का निर्यात किया गया था।

(८) अन्नक—छनिज पदार्थों में निर्यात होने वाली प्रमुख वस्तु अन्नक है। संयुक्त राज्य अमेरिका, जर्मनी, फ्रांस, बेल्जियम आदि प्रमुख हैं। सन् १९६६-६७ के वर्ष में भारत ने ११.९७ करोड़ रु० के अन्नक का निर्यात किया जबकि पिछले वर्ष में ११.२७ करोड़ रु० के अन्नक का निर्यात किया गया था।

(९) मसाले—मसालों का निर्यात मुख्यतः योरोपीय देशों तथा संयुक्त राज्य अमेरिका को किया जाता है। सन् १९६६-६७ के वर्ष में (जून से मार्च तक) २५.२५ करोड़ रु० के मसालों का निर्यात किया गया जबकि पिछले वर्ष में २३.०९ करोड़ रु० के मसालों का निर्यात किया गया था।

(१०) तम्बाकू—तम्बाकू का निर्यात ब्रिटेन, रूस, योरोपीय सभ्राज्य बाजार के देशों, मलाया, जापान आदि देशों को किया जाता है। सन् १९६६-६७ (जून से मार्च तक) के वर्ष में भारत ने लगभग १९.६५ करोड़ रु० की तम्बाकू का निर्यात किया।

(११) चीनी—भारत ने चीनी के निर्यात में भी उल्लेखनीय प्रगति की है। चीनी का निर्यात संयुक्त राज्य अमेरिका, कनाडा, ब्रिटेन, जापान, मलाया, नेपाल, हांगकांग आदि देशों को किया जाता है। सन् १९६६-६७ के वर्ष में भारत ने लगभग १५ करोड़ रु० की चीनी का निर्यात किया जबकि पिछले वर्ष में ११.२ करोड़ रु० की चीनी का निर्यात किया गया था।

(१२) अन्य वस्तुएँ—उपयुक्त वस्तुओं के अतिरिक्त भारत काजू, खली, आयरन और ऊन, लाख, कहवा, तिलहन, नारियल की जटा, छोटी-छोटी मशीनों तथा उपकरणों आदि का भी निर्यात करता है।

### कुछ प्रमुख देशों के साथ भारत का विदेशी व्यापार

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् भारत के विदेशी व्यापार की दिशा में पर्याप्त परिवर्तन हुआ है। भारत का व्यापार पूर्वी यूरोप के देशों से (जिसमें रूस भी है) विशेष रूप से तीव्र गति से बढ़ रहा है। संयुक्त राज्य अमरीका से भी हमारा व्यापार तेजी से बढ़ रहा है। इसके अतिरिक्त भारत के व्यापार में ब्रिटेन का एकाधिकार समाप्त हो गया है। भारत का विदेशी व्यापार समार के सभी प्रमुख देशों से होने लगा है, जिसका अनुमान निम्न तालिका से लगाया जा सकता है

### कुछ प्रमुख देशों से भारत का होने वाला विदेशी व्यापार

१९६१-६७ के वर्ष में

(करोड़ रुपये में)

देश का नाम	आयात	निर्यात
१ संयुक्त राज्य अमरीका	५२५	१४८
२ ब्रिटेन	१४९	१४६
३ पश्चिमी जर्मनी	१३७	१८
४ रूस	८३	९३
५ जापान	७९	५७
६ कनाडा	३१	२०
७ संयुक्त अरब गणराज्य	२०	२७
८ आस्ट्रेलिया	२४	१८
९ चेकोस्लोवाकिया	२१	१६
१० मलयेशिया	२३	१२

### आयात एवं आयात-नीति

एक नियोजित अर्थव्यवस्था होने के कारण यह आवश्यक है कि वस्तुओं के आयात पर राज्य का कठोर नियन्त्रण हो। सन् १९४८-४९ में उदार आयात नीति के लिए भारत को भारी कीमत चुकानी पड़ी थी। १९५०-५१ तथा १९५५-५६ में आयात नीति के कारण ही भारत का व्यापार संतुलन काफी प्रतिकूल हो गया था। १९५६-५७ में ११०० करोड़ रुपये का निर्यात होने के कारण भारत को ४६४ करोड़ रुपये में अधिक का घाटा हुआ और विनिमय कोषों में २२१ करोड़ रुपये की कमी आ गई।

विदेशी विनिमय संकट १९५७ में काफी गम्भीर हो गया और फलस्वरूप १९५७ के मध्य से ही आयात नीति काफी कठोर बना दी गई। लेकिन इन पावन्दियों के उपरान्त भी १९५७-५८ में आयात १२०४ करोड़ रुपये के हो गए और व्यापार का घाटा ६१० करोड़ रुपये का हुआ तथा विदेशी विनिमय कोष में २६० करोड़ रुपये की कमी हो गई। वस्तुन जैसाकि श्री बोस मानते हैं, आयात नियन्त्रण आज आर्थिक नियोजन का एक अंग है, क्योंकि इससे भूगतान संतुलन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ सकता है। आयात-नियन्त्रण का विश्लेषण करने के पूर्व तीन श्रेणियों का ज्ञान प्राप्त होना आवश्यक है :

(१) अनावश्यक उपभोग्य वस्तुएँ, (२) व्यवस्था कायम रखने वाली वस्तुएँ तथा (३) विकास कार्यों में आने वाली वस्तुएँ।<sup>1</sup>



व्यवस्था कायम रखने वाली वस्तुओं में औद्योगिक इकाइयों की कार्यक्षमता बनाए रखने वाली वस्तुएँ सम्मिलित हैं। विकास कार्यों के लिए शक्ति व परिवहन से सम्बन्धित उपकरण तथा कच्चे माल का निर्यात आवश्यक है, लेकिन यथासम्भव अनावश्यक उपयोग्य वस्तुओं के आयात पर सरकार प्रतिबन्ध लगा रही है। अवधि के अनुसार आयात-नियन्त्रण के क्रम को ६ भागों में बाँटा जा सकता है <sup>1</sup>

(i) १९४७ में जून, १९४८ तक नियन्त्रण तथा आयात में कटौती की अवधि थी।

(ii) १९४८ से जून, १९४९—उपभोग्य तथा औद्योगिक वस्तुओं के आयात में काफी उदारता रखी गई।

(iii) जुलाई, १९४९ से जून, १९५४—डालर क्षेत्रों से व्यापार प्रतिबन्ध रहने के कारण अवमूल्यन किया गया तथा आयात पर कड़े प्रतिबन्ध लगाए गए।

(iv) १९५४ से दिसम्बर, १९५६—मशीनों, पूंजीगत वस्तुओं व कच्चे माल के नहीं, अपितु उपभोग्य वस्तुओं के आयात में उदारता बरती गई।

(v) १९५७ से १९६१—विदेशी विनिमय संकट के कारण पुनः आयात पर नियन्त्रण प्रारम्भ हुए।

उपरोक्त पाँचों अवधियों में परिस्थितियों के अनुसार सरकार आयात में छूट देती रही। निम्न तालिका इस तथ्य को स्पष्ट करती है कि १९५७ से सरकार की आयात नीति बहुत अधिक नियन्त्रित हो गई है :

अवधि	आयात नीति की प्रवृत्ति मुक्त सामान्य लाइसेंस वाली वस्तुओं की संख्या	पूर्णतया प्रतिबन्ध वाली वस्तुओं की संख्या
जुलाई-दिसम्बर, १९५२	१५३	२००
जुलाई-दिसम्बर, १९५६	१०९	१५३
अक्टूबर, १९६० से मार्च, १९६१	०	७३०

सरकार की वस्तुतः यह नीति है कि औद्योगिक वस्तुओं के आयात की अनुमति दी जाय तथा उपभोग्य वस्तुओं के आयात पर रोक लगाई जाय।

(vi) १९६२-६३ से १९६४-६५—१९६२-६३ तथा १९६३-६४ की आयात नीतियाँ पूरे वर्ष-भर के लिए घोषित की गईं। १९६२-६३ में परिवार नियोजन के कार्यक्रम को सफल बनाने के लिए निरीक्षक औपधियों के आयात पर छूट दी गई जबकि हथियारों आदि १० वस्तुओं का आयात बन्द कर दिया गया। १९६२-६३ में सहकारी संस्थाओं को आयात लाइसेंस अधिक दिए गए तथा लाइसेंस देने के कार्य को गति प्रदान करने के लिए प्रमुख बन्दरगाहों पर विशेष व्यवस्था की गई। १९६२-६३ में सकटकालीन स्थिति होने के कारण अक्टूबर, १९६२ से मार्च, १९६३ तक पूरक-लाइसेंस रद्द कर दिए गए तथा सहकारी संस्थाओं के पूरक-लाइसेंस में ५० प्रतिशत कटौती की गई।

१९६३-६४ में कुछ उदार नीति बरती गई तथा ७९ वस्तुओं पर विद्यमान आयात-प्रतिबन्ध में कमी की गई, जबकि १५ वस्तुओं के आयात पर पूर्ण प्रतिबन्ध लगाए गए।<sup>2</sup>

१९६४-६५ के लिए आर्थिक विकास एवं आवश्यक उपभोग के अतिरिक्त प्रतिरक्षा सम्बन्धी आवश्यकताओं की आयात नीति में महत्वपूर्ण स्थान दिया गया है। यही नहीं, जिन उद्योगों का निर्यात से प्रत्यक्ष सम्बन्ध है उनके लिए आवश्यक उपकरण मँगाने में भी उदारता बरती जाएगी। १९६४-६५ में सहकारी संस्थाओं को आयात लाइसेंस केवल विशिष्ट वस्तुओं के लिये

1. Ibid pp. 239, 41

2 For 1962-63 & 1963-64 figures See India 1963, pp 249-5

ही दिए जाएँगे। वर्तमान नीति में १७ वस्तुओं के आयात में छूट दी गई है तथा अन्य १७ वस्तुओं के आयात में स्थायी आवश्यकताओं को अधिक कोटे (Quotas) दिए जाने की घोषणा की गई है। १२ वस्तुओं के आयात पर पूर्ण रोक लगा दी गई है।

### व्यापार-समझौते (Trade Agreements)

ब्रिटिश शासन-काल—साम्राज्य अधिमान (Imperial Preference) १९०२ के औपनिवेशिक सम्मेलन में यह निश्चय किया गया कि ब्रिटेन से आने वाली वस्तुओं पर सभी उपनिवेश रियायती दर लगाएँगे और इसी प्रकार निर्यात में भी छूट दी जायगी। परन्तु भारत को साम्राज्य अधिमान से कोई लाभ नहीं था और इसलिए भारत अन्य उपनिवेशों का साथ नहीं दे सका। १९२३ तक भारत ने मुक्त व्यापार की नीति बरती।

१९३२ में ओटावा (कनाडा) में पुनः साम्राज्य आर्थिक सम्मेलन हुआ तथा साम्राज्य के देशों में परस्पर अधिमान के आधार पर अनेक समझौते हुए। भारत ने ७<sup>१</sup> से १० प्रतिशत अधिमान-दर के आधार पर इंग्लैंड से व्यापार समझौते किए और इससे भारत के निर्यात में वृद्धि हुई। लेकिन ओटावा-समझौते के कारण भारत की विदेशी व्यापार में सौदा करने की शक्ति नष्ट हो गई। प्रो० अलक घोष के मत में यह समझौता भारत की अपेक्षा इंग्लैंड के लिए अधिक लाभप्रद था।<sup>१</sup>

१९३३ में वम्बई मिल मालिक संघ तथा ब्रिटिश टेक्सटाइल मिशन के बीच इसी प्रकार एक समझौता हुआ जिसे मोदी लीज पॅक्ट कहा जाता है। इसके अनुसार इंग्लैंड से आने वाले कृत्रिम रेशम व सूत पर निम्न प्रमाण में कर लेने तथा अन्य वस्तुओं पर प्रशुल्क की स्थिरता बनाए रखने का निश्चय किया गया था।

१९३६ में धारा मभा ने ओटावा समझौते का रद्द कर दिया तथा १९३९ में आगम भारतीय व्यापारिक समझौता हुआ। इसके अनुसार भारत ने इंग्लैंड से आने वाली २० वस्तुओं को ७<sup>३</sup> से १० प्रतिशत तक अधिमान देने का निश्चय किया। इंग्लैंड ने कुछ वस्तुओं को अधिमान देने का तथा कुछ को मुक्त रूप से आयात करने का वादा किया।

१९३४ में जापान के साथ भारत ने व्यापार-समझौता किया था तथा इस समझौते के अनुसार कुछ विशिष्ट प्रकार के वस्तुओं के आयात पर करों की दरें निर्धारित की गईं। दूसरी ओर जापान द्वारा समझौते के अनुसार कपास खरीदने का निणय किया गया। १९३७ में एक नया समझौता जापान के साथ हुआ। इसी प्रकार १९४१ में बर्मा व भारत के बीच व्यापार समझौता हुआ।

लेकिन १९४७ तक भारत अन्य देशों के साथ व्यापार-समझौते करने की स्थिति में नहीं था तथा ब्रिटिश सरकार सभी समझौते में आगम व्यापारियों तथा राजकीय कोष के हित को प्राथमिकता देती थी।

स्वतन्त्रता के पश्चात्—स्वतन्त्रता के पश्चात् निर्यात के लिए अधिक बाजारों की खोज हेतु अनेक प्रयास किए गए और उनमें एक प्रयास यह भी था जिसके अनुसार भारत सरकार ने अनेक व्यापार समझौतों पर हस्तक्षार किए हैं। १९४८-४९ में दस देशों के साथ व्यापार समझौते किए गये।

१९४८ में लागू किये जाने वाले व्यापार तथा प्रशुल्क सामान्य समझौते (G A T T) पर भारत ने भी हस्ताक्षर किए। इस समझौते के अनुसार भारत ने सदस्य देशों को जहाँ व्यापार के प्रशुल्क में छूट दी है वही भारत को भी समान रूप से इस प्रकार की छूट प्राप्त हुई है। अनुमानित समझौते वाले देशों को जाने वाली ५०% वस्तुओं पर भारत को यह छूट मिली

हुई है। इस समझौते के अनुसार १० जर्मनी ने दिसम्बर १९५९ में भारत से जाने वाली जूट की वस्तुओं पर से प्रतिबन्ध हटा लिया। १९५९ में ही जी० ए० टी० टी० के १५वें अधिवेशन में अल्पविकसित देशों (जिनमें भारत भी है) के आयात व निर्यात में व्यापार प्रतिबन्धों को कम करने या हटा देने का निश्चय किया गया।

१९५० के बाद से सोवियत रूस, पोलैंड, हॉलैंड, ईरान, इथोपिया, ईराक, जापान, हंगरी, समुक्त राज्य अमरीका, यूगान, चीन, इन्डोनेशिया, वियतनाम, इटली, स्विट्जरलैंड, बल्गेरिया, पूर्वी तथा पश्चिमी जर्मनी, फ्रांस व यूगोस्लाविया आदि देशों से भारत ने व्यापार-समझौते किए हैं। पाकिस्तान, मोरक्को, ट्यूनिशिया व नेपाल से भी नवीन समझौते के अन्तर्गत भारत ने व्यापार सम्बन्ध स्थापित किए हैं। मार्च, १९६१ तक २६ व्यापार व भुगतान समझौते प्रचलन में थे।

भारत के लिए निर्यात व्यापार का विस्तार करने तथा नए व्यापार समझौते के लिए १९६४ के प्रारम्भ में विदेशी व्यापार मंत्री श्री मनुभाई शाह ने अनेक देशों का दौरा किया। विदेशी व्यापार की शर्तों को अधिक आसान बनाने के लिए भारत यूरोपियन साझा बाजार के देशों से आग्रह कर रहा है, ताकि वे भारतीय वस्तुओं के साझा बाजार में प्रवेश पर कुछ छूट दे सकें तथा साझा बाजार से आने वाली वस्तुओं पर लगू करों में कटौती कर सकें।

अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार की शर्तों को अधिक अनुकूल बनाने के लिए भारत ने जेनेवा में मार्च-अप्रैल में होने वाले अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार अधिवेशन (केनेडी राउण्ड) में भी भाग लिया तथा अल्पविकसित देशों को अधिक रियायत देने की अपील की।

आशा है इन व्यापार-समझौतों तथा अन्य सम्बद्ध प्रयासों के कारण आवश्यक वस्तुओं को भारत सुविधापूर्वक रियायती प्रशुल्क के साथ प्राप्त कर सकेगा तथा साथ ही भारतीय वस्तुओं के निर्यात में काफी वृद्धि की जा सकेगी।

### भारत के विदेशी व्यापार की मुख्य विशेषताएँ

(१) भारत का विदेशी व्यापार राष्ट्रीय आय की तुलना में बहुत कम है। श्री वॉस द्वारा प्रस्तुत एक तालिका के अनुसार राष्ट्रीय आय की तुलना में बहुत कम है। आयात तथा निर्यात को मिलाकर थ्रीलका का विदेशी व्यापार राष्ट्रीय आय का ७.०% है जबकि कनाडा, ब्रिटेन, आस्ट्रेलिया व भारत में यह अनुपात क्रमशः ४२%, ३८%, ३२% व १२% है। पश्चिमी जर्मनी में यह अनुपात ४१ प्रतिशत है, लेकिन संयुक्त राज्य अमरीका में केवल ८ प्रतिशत ही है। इसका यह अर्थ है कि भारत का विदेशी व्यापार बहुत कम होता है।<sup>1</sup>

(२) भारत का विदेशी व्यापार कुछ ही देशों तक सीमित है—विदेशी व्यापार के विवरण को देखने पर ज्ञात होता है कि भारत के आयात का अधिकांश भाग अमरीका व ब्रिटेन से प्राप्त होता है। आयात का लगभग ४५ प्रतिशत इन्हीं देशों से आता है। इसी प्रकार निर्यात में भी ब्रिटेन व अमरीका को ४० प्रतिशत वस्तुएँ (मूल्य के आधार पर) भेजी जाती हैं।<sup>2</sup> यह वस्तुतः कमजोरी है, क्योंकि भारत अमरीका व ब्रिटेन पर ही अनिश्चित काल के लिए निर्भर नहीं रह सकता। यही कारण है कि कुछ वर्षों से भारत ने नए बाजारों की खोज प्रारम्भ कर दी है।

(३) भारत के आयात व निर्यात में कुछ ही वस्तुओं की प्रधानता रहती है। उदाहरण के लिए जूट की वस्तुओं चाय तथा सूती वस्त्र का १९६३-६४ के निर्यात में ५७.५ प्रतिशत अनुपात था। इसी प्रकार आयात के क्षेत्र में इस वर्ष अनाज व विद्युत यन्त्रों को मिलाकर जो मशीनें मंगाई गईं उनका कुल आयात में अनुपात ४३ प्रतिशत था।<sup>3</sup> इजीनियरिंग वस्तुओं का निर्यात १९६३ में २ प्रतिशत से कम था।

1. Ibid, p. 266

2. India 1963 pp. 298-9

3. Journal of Industry & Trade (April 1964) pp 708 & 712

(४) विदेशी व्यापार में भारतीय सस्थाएँ आज भी उत्साहपूर्वक भाग नहीं ले रही हैं। फलस्वरूप विदेशी व्यापार का अधिकांश लाभ विदेशी सस्थाएँ लेती हैं। डा० वर्धोज ने मत में आज भी (१९५८ के आँकड़ों पर आधारित) २९ प्रतिशत निर्यात व्यापार तथा ३३ प्रतिशत आयात व्यापार विदेशी सस्थाओं द्वारा किया जाता है। उनके कथनानुसार चाय के निर्यात का ६५ प्रतिशत विदेशियों के हाथ में केन्द्रित है।<sup>1</sup>

(५) भारत का अधिकांश विदेशी व्यापार समुद्री मार्ग से होता है। विभाजन के पश्चात् स्थल मार्ग से भी मध्य एशिया के देशों से भारत का व्यापार होने लगा है, तथापि ९०-९५ प्रतिशत वस्तुएँ समुद्री मार्ग से आती हैं।

(६) भारत के विदेशी व्यापार की एक बड़ी विशेषता यह है कि अन्तर्राष्ट्रीय बाजारों में मुद्रा-स्फूर्ति होने पर भी भारतीय निर्यात-कर्ताओं को अधिक मूल्य नहीं मिल पाता, जबकि बाहर से आने वाली वस्तुओं के बदले भारत को अपेक्षाकृत अधिक मूल्य देना पड़ता है। इसका मुख्य कारण यह है कि भारत से निर्यात की जाने वाली वस्तुओं को भारी स्पर्धा का सामना करना पड़ता है, जबकि आयात की वस्तुएँ भारत के लिए अत्यन्त आवश्यक हैं। फलस्वरूप भारत की सौदा करने की क्षमता क्षीण हो गई है।

(७) भारत के निर्यात में पिछले दस वर्षों में जो वृद्धि हुई है, वह बहुत से अल्पविकसित देशों की अपेक्षा भी बहुत कम है। एक अध्ययन के अनुसार १९५०-६० के मध्य भारतीय निर्यात में केवल १३ प्रतिशत की वृद्धि हुई जबकि थाइलैंड व बर्मा में यह वृद्धि क्रमशः ६४ प्रतिशत व ५८ प्रतिशत थी। पाकिस्तान के निर्यात व्यापार में इस अवधि में १८ प्रतिशत की वृद्धि हुई। स्पष्ट है, भारत की वस्तुओं के निर्यात में आगानुत्पन्न वृद्धि नहीं हो सकी है।<sup>2</sup>

लेकिन पिछले २०-२५ वर्षों से जो प्रवृत्तियाँ विदेशी व्यापार में चल रही हैं, वे शुभ हैं तथा उनके कारण भारत का विदेशी व्यापार काफी विकसित हो सकेगा, ऐसी आशा है। वे प्रवृत्तियाँ इस प्रकार हैं

(१) व्यापार की बनावट में अन्तर—द्वितीय महायुद्ध के पूर्व, जैसाकि हम ऊपर देख चुके हैं, भारत के निर्यात में ७० प्रतिशत खाद्यान्न व तम्बाकू तथा कच्चे माल का होता था। आज तैयार वस्तुओं, विशेष रूप से जूट की वस्तुओं, नारियल के रेशे से बनी वस्तुएँ, चमड़े की बनी वस्तुओं तथा अन्य तैयार वस्तुओं का निर्यात काफी मात्रा में किया जाने लगा है। कच्चे माल में जहाँ कपास व जूट का निर्यात १९३८-३९ तक ३७ करोड़ रुपये का था, आज जूट का निर्यात बन्द कर दिया गया है तथा केवल ९-१० करोड़ रुपये की कपास बाहर भेजी जाती है। आज तैयार वस्तुओं का कुल निर्यात में अनुपात ४० प्रतिशत है, जबकि १९३८-३९ तक यह केवल २९ प्रतिशत था। चाय का निर्यात पिछले २५ वर्षों में ५ गुना हुआ है। जूट की वस्तुओं का निर्यात भी लगभग इतना ही बढ़ा है। यही नहीं, जहाँ भारत पहले इजीनियरिंग की वस्तुओं का निर्यात नहीं करता था, आज लगभग १० करोड़ रुपये की इजीनियरिंग की वस्तुओं का निर्यात किया जाने लगा है तथा अनेकानेक मध्य एशिया में भारतीय वस्तुओं की माँग बढ़ रही है।

आयात के क्षेत्र में भी पिछले २०-२५ वर्षों में काफी परिवर्तन हुए हैं। ऊपर हम यह देख चुके हैं कि भारत द्वितीय महायुद्ध के पूर्व तक ६१ प्रतिशत तैयार वस्तुएँ, १६ प्रतिशत खाद्य पदार्थ (तम्बाकू को मिलाकर) तथा २२ प्रतिशत कच्चा माल मँगाता था। १९५२-५३ तक भारत की खाद्य स्थिति विकट होने के कारण उपभोग्य वस्तुओं का अनुपात ४१ प्रतिशत तक बढ़ गया था। लेकिन आज उपभोग्य पदार्थों का कुल अनुपात १८ प्रतिशत है तथा तैयार वस्तुओं का आयात केवल भारी व विद्युत् यन्त्रों के कारण अधिक हो रहा है। विदेशी वस्त्रा एव अन्य उप-

1 Dr. Verghese *ibid*, pp 111 & 198

डा० वर्धोज के मतानुसार निर्मित वस्तुओं के आयात का ६२ प्रतिशत इन विदेशी सस्थाओं के माध्यम से आता है।

2 ECAFE Bulletin, *ibid*, p. 10

भोग्य वस्तुओं का आयात लगभग बन्द कर दिया गया है। इस्पात व मशीनों का अनुपात आज कुल आयात का लगभग ३७ प्रतिशत है, जबकि द्वितीय महायुद्ध के पूर्व यह गौण था। एक अन्य विवरण के अनुसार विश्व की कुल चाय की माँग का १९५० में भारत द्वारा ४६ प्रतिशत पूरा किया जाता था, परन्तु १९६० तक भारत का यह अनुपात घटकर ३८ प्रतिशत रह गया।<sup>1</sup>

(२) व्यापार की दिशा में परिवर्तन—द्वितीय महायुद्ध के पूर्व भारत के विदेशी व्यापार पर ब्रिटेन छाया हुआ था। भारतीय वस्तुओं के निर्यात का ३ तथा आयात का लगभग ३९ प्रतिशत इंग्लैंड के साथ सम्पन्न होता था। कुल निर्यात का ९ प्रतिशत अमरीका को जाता था तथा ७ प्रतिशत आयात वहाँ से प्राप्त होते थे। जापान आज से २५ वर्ष पूर्व भारत के विदेशी व्यापार के १५-१६ प्रतिशत अनुपात का भागीदार था। १९५२ तक ब्रिटेन की निर्यात का केवल २० प्रतिशत जाने लगा। इसी प्रकार आयात में भी इस वर्ष ब्रिटेन से केवल १८ प्रतिशत वस्तुएँ (मूल्य के रूप में) प्राप्त हुईं। अमरीका ने निर्यात का १९ प्रतिशत प्राप्त किया तथा कुल आयात में से ३५ प्रतिशत वस्तुएँ वहाँ से आईं।<sup>2</sup>

१९६१-६२ तक निर्यात में अमरीका, ब्रिटेन व जापान के अतिरिक्त रूस भी एक भागीदार हो गया। इन देशों का कुल अनुपात क्रमशः २४ प्रतिशत; १७-५ प्रतिशत; ५-५ प्रतिशत तथा ५ प्रतिशत था।<sup>3</sup> आयात के क्षेत्र में आज अमरीका का अनुपात सर्वाधिक है जहाँ से कुल आयात का (१९६१-६२ में) २२-५ प्रतिशत प्राप्त हुआ। ब्रिटेन, पश्चिमी जर्मनी व जापान का क्रमशः १९ प्रतिशत, ११-१ प्रतिशत तथा ५-५ प्रतिशत है। ईरान से भी भारत पर्याप्त मात्रा में तेल मंगा रहा है। इस प्रकार पिछले कुछ वर्षों में विदेशी व्यापार में न केवल भारत के सम्बन्ध बहुत से देशों से जुड़े हैं, बल्कि पश्चिमी जर्मनी, रूस व अमरीका के हम अधिक निकट आ रहे हैं।<sup>4</sup>

पिछले ५-६ वर्षों में यूरोपीयन साभा बाजार से भी भारत का व्यापार बढ़ा है। कॉफी व काली मिर्च के कुल निर्यात का १०% इन देशों को जाता है। गुलाब की लकड़ी का ९०% साभा बाजार वाले देश खरीदते हैं। निर्यात में इनका अनुपात १९५८ में जहाँ ६६% था, १९६२-६३ में बढ़कर ७१% हो गया।<sup>5</sup>

१९६२-६३ में कुल निर्यात का १६६% अमरीका को तथा २३% इंग्लैंड को भेजा गया था। इसके विपरीत कुल आयात में से २८% अमरीका से तथा क्रमशः १६%, एवं ८६% इंग्लैंड व पश्चिमी जर्मनी में प्राप्त किए गए। यूरोप के देशों से (यूगोस्लाविया को छोड़कर) व्यापार सन्तुलन विपक्ष में तथा अफ्रीकी देशों से अधिकांशतः पक्ष में रहा था।<sup>6</sup>

(३) व्यापार सन्तुलन में परिवर्तन—जैसाकि हम ऊपर देख चुके हैं, द्वितीय महायुद्ध काल में भारत का व्यापार सन्तुलन पक्ष में था लेकिन स्वतन्त्रता के पश्चात् में व्यापार सन्तुलन प्रतिकूल चल रहा है तथा इसके कम-से-कम १९७० तक प्रतिकूल रहने की आशंका है।

फिर भी जिन महत्वपूर्ण वस्तुओं का हम अधिक मात्रा में आयात कर रहे हैं, वे निश्चित रूप से भारत को आर्थिक दृष्टि से स्वावलम्बन प्रदान करेंगी और दूसरी ओर कालान्तर में भारत के निर्यात-व्यापार में वृद्धि करेंगी। प्रतिकूल व्यापार सन्तुलन चिन्ता का विषय अवश्य है, पर इसके बल पर ठोस एवं प्रगतिशील अर्थव्यवस्था का यदि निर्माण किया जाय तो भय की कोई आवश्यकता नहीं है।

(४) राज्य की व्यापार-नौति में परिवर्तन—स्वतन्त्रता के पूर्व ब्रिटिश सरकार की व्यापार-नौति तटस्थतापूर्ण ही थी। कतिपय व्यापार-समझौतों के अतिरिक्त सरकार ने कोई ऐसा

1. S. K. Verghese, *ibid*, p 196

2. The Sixth Year. *ibid*, p 105

3. India 1963, p 298

4. *Ibid*, p. 299

5. Eastern Economist, 10th January, 1964. p 48

6. Journal of Trade & Industry, June, 1964

कदम नहीं उठाया, जिनसे भारत में ढोस औद्योगिक व्यवस्था का निर्माण सम्भव होता अथवा देश की वस्तुओं का निर्यात दीर्घ काल में भी बढ पाता। यह एक हर्ष का विषय है कि भारत सरकार कुछ वर्षों से एक ओर केवल ऐसी वस्तुओं के आयात की अनुमति दे रही है, जिनका देश के औद्योगिक विकास, प्रतिरक्षा अथवा दीर्घकालीन निर्यात से प्रत्यक्ष सम्बन्ध है, जबकि दूसरी ओर विभिन्न उपायों द्वारा निर्यात को बढावा दे रही है।

### चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में विदेशी व्यापार

यह अनुमान लगाया गया है कि चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में १०,०५० करोड़ रु० के आयात की आवश्यकता होगी। इसमें से ७८३० करोड़ रुपये आयातों का भरण-पोषण करने (Maintenance Imports), १३०० करोड़ रु० योजना कार्यों के लिए यंत्रों का आयात करने तथा ३०० करोड़ रुपये खाद्यान्न का आयात करने पर व्यय करने की व्यवस्था है। वार्षिक आयात लक्ष्य घटकर २०३० करोड़ रु० रह जायगा। यह कमी खाद्यान्न में आत्म-निर्भरता बढाकर प्राप्त होगी। यह आशा की जाती है कि चतुर्थ योजना में निर्यात से ८,३०० करोड़ रु० की आय होगी। इसके लिए योजना काल में निर्यात को योजना के अन्तिम वर्ष में १९०० करोड़ रु० तक पहुँचाने का आयोजन है। इस प्रकार योजनाकाल में प्रति वर्ष निर्यात में ७% वार्षिक वृद्धि का आयोजन है। इस निर्यात लक्ष्य की प्राप्ति के लिए निम्न साधनों का उपयोग किया जायगा :— (i) देश के निर्यातित वस्तुओं के उत्पादन आधार का विस्तार। (ii) जब तक पर्याप्त उत्पादन नहीं होता तब तक खपत पर अस्थायी नियन्त्रण लगाना। (iii) किस्म नियन्त्रण को सक्ष्मता से लागू करना। (iv) उत्पादन की लागत में कमी करना। (v) विदेशी माल को पूरा करने के लिए उत्पादन-प्रणाली में सुधार करना। (vi) निर्यात वृद्धि के लिए नये-नये बाजारों की तलाश करना तथा पुराने बाजारों में स्थिति को सुदृढ बनाना।

भविष्य :-<sup>1</sup>

सन् १९६९ के प्रथम ६ महीनों में निर्यात की कुल मात्रा ६८३ ८६ करोड़ रु० थी जबकि पिछले वर्ष में (१९६८) यह ६०४ २९ करोड़ रु० थी। इसी प्रकार इन ६ महीनों (जनवरी-जून ६९) में आयात की मात्रा ७६३ १३ करोड़ रु० थी जबकि पिछले वर्ष में इसी अवधि में १,०४४ २ करोड़ रु० के माल का आयात किया गया था। इन आँकड़ों से यह स्पष्ट हो जाता है कि विदेशी व्यापार की दशा में हमारा भविष्य उज्ज्वल है।

## भारत में यातायात के साधन—रेलवे (Means of Transport in India—A Study, with Special Reference to Railways)

### प्रारम्भिक—यातायात के साधनों का महत्व

प्रत्येक देश के आर्थिक विकास में यातायात के साधनों का एक विशेष महत्व होता है। किसी विद्वान ने सत्य ही कहा है कि यदि कृषि तथा उद्योग किसी देश की अर्थव्यवस्था में शरीर व हड्डियों के समान है तो यातायात के साधन (रेल तथा सड़कें आदि) जिराएँ एवं घमनियों का कार्य करती है। श्री जी० डी० दपतरी के मत में भोजन, वस्त्र, मकान एवं यातायात आदि चार आधारभूत मानवीय आवश्यकताएँ हैं, लेकिन इनमें यातायात का महत्व सर्वाधिक है क्योंकि इनके द्वारा अन्य आवश्यकता की प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से पूर्ति होती है।<sup>1</sup> आज के युग में जबकि मनुष्य उत्पादन अपने तथा अपने परिवार की ही नहीं, अपितु दूर-दूर तक तक के उपभोक्ताओं की जरूरतों को पूरा करने के लिये करता है, यातायात के साधनों की उपलब्धि अत्यन्त आवश्यक है। प्रो० किण्टलबर्जर के मत में विभिन्न बाजारों को यातायात के साधनों द्वारा सूत्रबद्ध करना आर्थिक विकास की प्रक्रिया का एक अभिन्न अंग है।<sup>2</sup>

कृषि पदार्थों को मंडी तक लाने तथा औद्योगिक कच्चे माल को कारखाने तक, तथा तैयार माल को बाजार तक पहुँचाने के लिए सड़कों, नहरों या रेलों का विकसित स्थिति में होना अनिवार्य है। यही नहीं, इन साधनों का विकास श्रमिकों के आवागमन हेतु भी आवश्यक है। प्रो० सैलिंगमैन के कथनानुसार वह देश सर्वाधिक उन्नत है जहाँ श्रम व साधनों के परिवहन, शक्ति के संचार एवं विचारों के प्रसार आदि तीन क्षेत्रों में पर्याप्त विकास हो जाता है। डा० जॉन्सन यातायात के साधनों की आवश्यकता केवल वस्तुओं व श्रमिकों के आवागमन हेतु ही नहीं मानते हैं, अपितु कुशल शासन-व्यवस्था, देश में शान्ति व सुरक्षा, अकाल सहायता, जनसंख्या के सतुलित वितरण, व्यापार के विकास, नगरों के विकास तथा मूल्यों के समस्त देश में समान होने की प्रवृत्ति को प्रोत्साहन देने के लिये भी यातायात के साधनों के विकास को अनिवार्य मानते हैं।<sup>3</sup> यातायात के साधनों से प्रो० लॉकलिन ने अग्रलिखित लाभ और बताए हैं<sup>4</sup> :

1. Foreword to A Design for the Layout of Indian Transport & Communication System by G. B. Drodikar (Bombay) 1949
2. Kindleberger : Economic Development, p. 96
3. J. Johnson : The Economics of Indian Rail Transport (Alled— 1963) p. 1
4. Locklin Economics of Transportation (Irwin) pp. 2-9

(i) वस्तुओं की सामयिक पूर्ति, (ii) मूल्यों में स्थिरता लाना, (iii) क्षेत्रीय धन-विभाजन एवं उत्पादन में विशिष्टता होना, (iv) वृहत्स्तरीय उत्पादन में सहायता, (v) प्रतियोगिता को देशव्यापी और यहाँ तक कि अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर बनाना तथा (vi) शहरीकरण ।

यातायात के साधनों को चार मुख्य भागों में बाँटा जा सकता है : रेलें, सड़कें, जल-यातायात एवं वायु-यातायात । जहाँ तक भारत का प्रश्न है, अन्य अल्पविकसित देशों की भाँति इस क्षेत्र में भी भारत अन्य देशों की अपेक्षा काफी पिछड़ा हुआ है । रेलों, सड़कों व यातायात के अन्य क्षेत्रों में भारत की प्रगति स्वतन्त्रता के पूर्व तक सतीषप्रद नहीं थी । प्रस्तुत अध्याय में हम केवल रेलों के क्रमिक विकास के विषय में अध्ययन करेंगे तथा तत्पश्चात् रेलों के प्रभावों तथा रेल-यातायात की प्रमुख समस्याओं का भी अध्ययन किया जाएगा । लेकिन सुविधा के लिए पहले यह बताने का प्रयास किया जायगा कि रेलों का प्रारम्भ होने से पूर्व भारत में यातायात के साधनों की क्या स्थिति थी तथा किन परिस्थितियों में रेलों का भारत में विकास किया गया ।

**ब्रिटिश शासन के पूर्व यातायात की व्यवस्था**

अँग्रेजों के आगमन से पूर्व भारत की यातायात-व्यवस्था अत्यन्त पिछड़ी हुई थी । वस्तु उत्पादन का स्तर अत्यन्त छोटा होने के कारण वस्तुओं का विनिमय भी सीमित था और फलस्वरूप सड़कों, रेलों अथवा जलमार्गों का उपयोग भी बहुत कम होता था । इस देश की अधिकांश जनता गाँवों में निवास करती थी और य गाँव स्वावलम्बी इकाइयों के रूप में थे । गाँवों का बाह्य जगत से आधिक तथा सांस्कृतिक सम्बन्ध भी सीमित ही था । इन्हीं कारणों से यातायात के साधनों का विस्तार करने की आवश्यकता ममभी गई । इतिहास में यद्यपि गुप्त, मौर्य व हिन्दू सम्राटों, शेरशाह सूरी तथा मुगल सम्राटों द्वारा सड़कों के निर्माण का वर्गन मिलता है, तथापि इन सड़कों के निर्माण हेतु कोई निश्चित नीति नहीं थी और न ही ये सड़कें स्थायी होती थी ।

डा० बुडेन का कथन है कि १८वीं शताब्दी तक भारत की अधिकांश जनता एकाकी गाँवों में निवास करती थी तथा विभिन्न क्षेत्रों में विशिष्टता (उत्पादन के क्षेत्र में) का अभाव था । वे आगे बताते हैं कि व्यापार का क्षेत्र उम युग में बहुत सीमित होता था, तथा वस्तुओं को पशुआ पर लादकर ले जाया जाता था । बैलगाड़ियों का उपयोग केवल खुले मौसम में ही किया जा सकता था । केवल दगाल में गंगा नदी का उपयोग काफी दूर-दूर तक माल ले जाने के लिये किया जाता था ।<sup>1</sup>

यही स्थिति उन्नीसवीं शताब्दी के पूर्वार्ध में चलती रही तथा ईस्ट इण्डिया कम्पनी ने सड़कों का विकास करने का कोई प्रयास नहीं किया । गत शताब्दी के पूर्वार्ध में फ्रांसिस बुचानन एवं माटगोमरी मार्टिन ने क्रमशः दक्षिण व उत्तरी भारत का भ्रमण करने के पश्चात् इसी प्रकार के वक्तव्य दिये थे ।<sup>2</sup>

इस प्रकार उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य तक यातायात के साधनों की स्थिति भारत में काफी दयनीय थी और जिस समय पाश्चात्य जगत में यातायात-क्रांति<sup>3</sup> चल रही थी और जनता राष्ट्रीय स्तर पर आर्थिक दृष्टि में भाग ले रही थी, भारत की जनता छोटे-छोटे एकाकी गाँवों में सकीर्ण दृष्टिकोण तथा आर्थिक स्वावलम्बन के आधार पर रह रही थी और इसका सबसे बड़ा कारण यातायात के साधनों का अभाव ही था ।<sup>4</sup>

**भारत में रेल यातायात का प्रारम्भ**

रेल-यातायात का प्रारम्भ भारत में उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में हुआ था । लेकिन

1. D. H. Buchanan The Development of Capitalist Enterprise in India (1934), p. 176
2. Ramesh Dutt Economic History of India—Early British Rule, Chapters 12-13
3. L. C. A. Knowles ने इसे Transport Revolution के नाम से पुकारा है ।
4. Dr. A. R. Desai : Social Background of Indian Nationalism, p. 117



इसके पूर्व यातायात के साधनों की जो स्थिति थी उसका डा० जॉन्सन ने काफी विस्तार से वर्णन किया है। उन्होंने रेल-युग से पूर्व की यातायात-व्यवस्था में निम्न दोष बताये हैं :<sup>1</sup>

(१) यात्राओं का धीमा, बाधापूर्ण एवं भावपूर्ण होना—महर्षि देवेन्द्रनाथ ठाकुर (श्री रवीन्द्रनाथ ठाकुर के पिता) ने अपनी जीवनी में लिखा था कि १८५६ में कलकत्ता से बनारस तक नाव द्वारा जाने में डेढ़ महीना लगा था और बनारस से स्थल-मार्ग द्वारा वे १४ दिन में आगरा तक और आगरा से दिल्ली तक नाव द्वारा एक महीने में पहुँचे थे।

डा० जॉन्सन इसी प्रकार बताते हैं कि यात्रियों को मार्ग में जगनी जानवरों तथा ठगों व डाकूओं का भय सदैव बना रहता था।

(२) सड़कों की स्थिति खराब होना—१९वीं शताब्दी के मध्य तक सड़कें बहुत कम क्षेत्रों में थीं और जो थीं भी, उनकी स्थिति अत्यन्त दयनीय थी। केवल सूखे मौसम में ही इन सड़कों का उपयोग हो पाता था।

(३) परिवहन की ऊँची लागतें—रेल-युग के पूर्व कलकत्ता से बनारस तक डाक गाड़ी से पहुँचने में (४२८ मील पर) राज्य को ३७६ रुपये, २२५ रु० पालकियों द्वारा पहुँचाने में, बैलों द्वारा पहुँचाने में १५० रुपये और नाव द्वारा पहुँचाने में २२५ रुपये से ३७५ रुपये खर्च करना पड़ता था। इनमें जिस साधन से जितना कम समय लगता था उतना ही उस पर खर्च अधिक आता था।

(४) कृषि, उद्योग व व्यापार की क्षति—कृषि पदार्थों तथा औद्योगिक कच्चे माल को एक स्थान से दूसरे स्थान तक पहुँचाने में अधिक व्यय तथा अनेक बाधाओं के उपस्थित होने के कारण कृषि, उद्योगों व व्यापार को काफी क्षति होती थी। उदाहरण के लिये एक बॅल पर २ मन वजन १०० मील तक ले जाने के लिये ३ रुपये १२ आना व्यय हो जाता था। श्री० एफ० पी० एन्टिया का कथन है कि मध्य प्रान्त में बहुत उम्दा किस्म की कपास होने पर भी उस कपास का समुचित उपयोग नहीं हो पाता था। १५० में भारत के गवर्नर जनरल की बम्बई के प्रमुख व्यापारियों द्वारा प्रस्तुत एक प्रतिवेदन में कहा गया कि बहुत-सी महत्वपूर्ण वस्तुएँ भारत के विभिन्न भागों में इसन्विये नष्ट हो जाती थी कि उन्हें जरूरत के दूसरे स्थानों तक पहुँचाने की व्यवस्था नहीं थी और कहीं-कहीं तो परिवहन का व्यय मूल्य का २०८ प्रतिशत तक हो जाता था।

(५) विपुलता के बीच अभाव—यातायात की समुचित व्यवस्था न होने के कारण देश के एक भाग में उपभोग्य वस्तुओं का अभाव रहता था, जबकि दूसरे भाग से वस्तुएँ बहुत अधिक मात्रा में होने के कारण खराब हो जाती थी।

१८४८ की कपास कमेटी ने बताया कि खानदेश में अनाज का मूल्य ४३ रुपये से लेकर ६ रुपये प्रति क्वार्टर तक था, जबकि पूना में एक क्वार्टर अनाज की कीमत ४५ रुपये से लेकर ५५ रुपये तक थी। खानदेश व पूना के इतने समीप होने पर भी अनाज के मूल्यों में १० गुना अन्तर होने का एक मात्र कारण यातायात के साधनों का अभाव ही था।

लेकिन १९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में अनेक ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो गईं, जिन्होंने ईस्ट इण्डिया कम्पनी की सरकार को भारत में यातायात के साधनों, विशेष रूप से रेलों का विकास करने को बाध्य कर दिया। डा० देसाई इन कारणों को तीन भागों में विभक्त करते हैं : आर्थिक, राजनीतिक एवं प्रशासनिक तथा सुरक्षा-सम्बन्धी।<sup>2</sup>

रेलों के विकास के आर्थिक कारण :

(i) आग उद्योगपतियों के समक्ष वृहत्-स्तर पर उत्पादित वस्तुओं के विनिमय हेतु एक व्यापक बाजार प्रदान करने की सम्स्या थी। भारत के आन्तरिक भागों तक इङ्गलैण्ड की बनी हुई वस्तुओं को बेचने का एक मात्र कारण यही था कि प्रमुख बन्दरगाहों से लेकर देश के विभिन्न क्षेत्रों

1. Dr. J. Johnson : *ibid*, pp. 2-4

2. A. R. Desai : *ibid*, pp. 118-9

तक रेलों या सड़कों का जाल बिछा दिया जाता। लार्ड डलहौजी ने रेलों पर दिये सुप्रसिद्ध वक्तव्य में रेलों के विकास के कार्यक्रम में मुख्य पृष्ठभूमि आर्थिक आवश्यकता को ही बताया।

(ii) अनेक आग्ल उद्योगपतियों के समक्ष एक समस्या थी और वह थी अतिरिक्त पूँजी का लाभप्रद विनियोग इंग्लैंड के बाहर कही करना। उनकी राय में भारत से वही अधिक अच्छा क्षेत्र उन्हें विनियोग हेतु नहीं था और वह पूँजी रेलों के निर्माण में नियुक्त की गई।

रमेशदत्त रेलों के विकास का सबसे बड़ा कारण आग्ल उद्योगपतियों की प्रवृत्ति को मानते हैं। इसका आग्ल संसद पर पर्याप्त प्रभाव था और इससे उनकी वस्तुओं की भारत में खपत करने के लिए ईस्ट इण्डिया कम्पनी पर यहाँ रेलों का विकास करते हेतु दबाव डाला गया था।<sup>1</sup>

### प्रशासकीय कारण

अंग्रेजों के पूर्व के शासक साधारणतया केवल मालगुजारी इवट्टा करने में रुचि लेते थे, लेकिन ईस्ट इण्डिया कम्पनी ने अपने सम्पूर्ण क्षेत्र में एक ही कानून लागू करने के लिए पुरानी शासन व्यवस्था को नवीन प्रशासकीय सुधारों द्वारा प्रतिस्थापित करने का प्रयास किया। जिन्होंने नवीन भूमि-व्यवस्था को तथा पचायतो के स्थान पर अपने प्रतिनिधि नियुक्त किए और इस उद्देश्य की पूर्ति हेतु रेलों का (तथा सड़कों का भी) विकास करना आवश्यक था।

इस प्रकार देश के अन्तर्गत भागों तक शासन का विस्तार करने के उद्देश्य से रेलों का विकास आवश्यक समझा गया। गाँवों, शहरों, जिलों, प्रान्तों और क्षेत्रों को ईस्ट इण्डिया कम्पनी तथा १८५८ से ब्रिटिश सरकार के नियन्त्रण में रखने के लिये रेलों का विकास किया गया।

### गुरक्षा सम्बन्धी कारण :

१८५५-५६ के बाद से भारत के अनेक राजा, महाराजा तथा नवाब ईस्ट इण्डिया कम्पनी की नीति को सगठित रूप से अवज्ञा करने लगे थे। १८५७ में तो उनके असन्तोष ने एक बड़े विद्रोह का रूप धारण कर लिया। यद्यपि अंग्रेज लोग किसी प्रकार से इस विद्रोह को कुचलने में सफल हो गये तथापि उन्हें इस बात की आशंका बनी रही कि कभी न कभी इस विद्रोह की ज्वाला पुनः भड़क सकती थी। इसीलिए फौजों के देश के एक स्थान से दूसरे स्थान तक जाने-आने के लिये रेलों का विकास अनिवार्य समझा गया।

डा० अम्बाप्रसाद ने रेलों के विकास के लिए इन कारणों को उत्तरदायी माना है<sup>2</sup> : (i) आग्ल उद्योगपतियों की वह नीति जिसके कारण वे कच्चा माल भारत से प्राप्त करके तैयार वस्तुएँ भारत के बाजारों में धोपना चाहते थे, ब्रिटिश संसद की विशेष समिति का वह निर्णय जिसके द्वारा वे भारत के विदेशी व्यापार को विशेष रूप से बढ़ाना चाहती थी, (iii) आग्ल व्यापारियों की अतिरिक्त पूँजी, जिस पर ईस्ट इण्डिया कम्पनी तथा ब्रिटिश सरकार दोनों ने निम्नतम लाभ की गारण्टी प्रदान की थी, (iv) लार्ड डलहौजी द्वारा रेलों की क्षति को राज्य द्वारा वहन किये जाने की घोषणा ने विदेशी पूँजी को और अधिक आकर्षित किया।

इस प्रकार विभिन्न आर्थिक, प्रशासनिक तथा सैन्य कारणों से भारत में रेलों के विकास को आवश्यक समझा गया तथा १९वीं शताब्दी के मध्य में रेलों का निर्माण भारत में प्रारम्भ हुआ।

रेलों का विकास— १८४५ में भारत में रेलों का निर्माण करने की दृष्टि से दो कम्पनियों की इंग्लैंड में स्थापना की गई जिनके नाम क्रमशः ईस्ट इण्डियन रेलवे कम्पनी तथा ग्रेट इण्डियन पैनन्सुला रेलवे कम्पनी थे। लेकिन कुछ वर्षों तक ईस्ट इण्डिया कम्पनी का सहयोग प्राप्त न हो सका और फलस्वरूप इन कम्पनियों के सारे कार्यक्रम अधूरे रह गये। अतः सरकार ने कम्पनियों को यह गारण्टी प्रदान कर दी कि यदि इनके लाभ पूँजी के ५ प्रतिशत से कम होंगे तो सरकार उस घाटे की पूर्ति करेगी। यह रेलों के निर्माण का प्रथम अध्याय था और इसके पश्चात्

1 Ramesh Dutt : India in the Victorian Age, p 174

2. Dr Amba Prasad . Indian Railways (Asia) 1960, pp 46-47

तेजी से रेलों का विकास होता चला गया। हम नीचे संक्षेप में उन्नीसवीं शताब्दी के रेलों के इतिहास का संक्षेप में वर्णन करेंगे।

(१) पुरानी गारण्टी पद्धति—अगस्त, १८४९ में उपरोक्त दोनों कम्पनियों तथा इङ्ग्लैण्ड के भारत सचिव के बीच प्रथम अनुबन्ध पर हस्ताक्षर किये गए। इसके पश्चात् अनेक दूसरी कम्पनियों की स्थापना की गई और उन्होंने भी भारत सचिव के साथ रेलों के निर्माण हेतु प्रसंविदों पर हस्ताक्षर किए। इन प्रसंविदों की मुख्य विशेषताएँ इस प्रकार थीः<sup>१</sup>

(i) मुफ्त भूमि की स्वीकृति, (ii) पूँजी पर ४½ प्रतिशत से ५ प्रतिशत तक ब्याज की गारंटी, जिसका भुगतान २२ पैसे प्रति रुपये के हिसाब से किया जाना था। (iii) गारंटी दी गई राशि (४½ से ५ प्रतिशत) से कितना लाभ अधिक होता था उसका वितरण कम्पनी तथा सरकार समान रूप से कर लेती थी, (iv) कर्मचारियों की नियुक्ति के अतिरिक्त सभी महत्वपूर्ण मामलों में राज्य का एक सीमा तक नियन्त्रण रखा गया, (v) २५ अथवा ५० वर्ष के पश्चात् राज्य को यह अधिकार था कि वह रेलों को अपने नियन्त्रण में लेकर ३ वर्ष के औसत मूल्य (शेयरी पर) से कम्पनियों की क्षतिपूर्ति कर दे।

इनके अतिरिक्त निम्न मुख्य बातें इन प्रसंविदों में और रखी गई थीः<sup>२</sup>

(vi) डाक तथा डाक-विभाग के कर्मचारियों से भाड़ा नहीं लिया जाएगा। (vii) रेलवे बोर्ड ऑफ डायरेक्टरों की बैठकों में सरकारी प्रतिनिधि डायरेक्टर के रूप में भाग लेगा तथा वह सभी मामलों पर निर्णोदाधिकार का उपयोग कर सकता था, (viii) कम्पनी द्वारा निर्धारित पूँजी न लगाने अथवा कार्य को पूरा न करने पर राज्य स्वयं वह कार्य पूरा करके कम्पनी से आवश्यक राशि वसूल कर सकता था, (vi) ९९ वर्ष बाद स्वतः ही राज्य समस्त रेल-यातायात को खरीद लेगा।

इस प्रकार रेलों के विकास की प्रारम्भिक अवधि में राज्य ने निम्नतम लाभ की गारंटी देकर रेलों के निर्माण हेतु पूँजी को आकर्षित किया। १८५४ से १८५६ के बीच केवल तीन महत्वपूर्ण रेल-मार्गों का निर्माण किया गया। इसके उद्घाटन का समय व रेलमार्गों की लम्बाई इस प्रकार रही थी :

कम्पनी का नाम	रेलमार्ग	पूरा होने का वर्ष	लम्बाई मील में
ग्रेट इण्डियन पेनस्युला रेलवे कं०	बम्बई-कल्याण	१८५४	३७
ईस्ट इण्डियन रेलवे कं०	कलकत्ता-रानीगञ्ज	१८५५	१२१
मद्रास रेलवे कं०	मद्रास-अर्काट	१८५६	६५

इन तीनों कम्पनियों ने उपरोक्त रेल-मार्गों के विस्तार हेतु भी कार्य जारी रखा और १८५७ तक बम्बई-कल्याण मार्ग में ५४ मील रेल-मार्ग और जोड़ दिया गया। इसके अतिरिक्त अन्य छोटी कम्पनियाँ भी उस समय थीं, पर उनका कोई महत्व नहीं था।<sup>३</sup>

परन्तु पुरानी गारंटी पद्धति भारत-स्थित ब्रिटिश सरकार के लिए एक भार बन गई और १८४९ से १८६९ तक औसत लाभ केवल ३ प्रतिशत रहे। फलस्वरूप भारत की जनता से अधिक कर वसूल करके शेष २ प्रतिशत राशि कम्पनियों को चुकाई गई।<sup>४</sup> रमेशदत्त द्वारा प्रस्तुत एक विवरण के अनुसार १८४९ से १८५९ तक दस वर्ष में उपरोक्त तीनों कम्पनियों को गारंटी के अन्तर्गत इस प्रकार राज्य द्वारा भुगतान किया गया।<sup>५</sup>

1. Nalinakhsa Sanyal : Development of Indian Railways (1930), Chapter 2

2. Dr. Amba Prasad, pp. 50-51

3. Ramesh Dutt, (Victorian Age), ibid, pp. 175-6

4. Dr. Amba Prasad, ibid, p. 52

5. Ramesh Dutt, ibid, 176

(लाख पौण्ड में)

ईस्ट इण्डिया रेलवे कम्पनी	१५ २८
ग्रेट इण्डियन पेनन्सुला रेलवे कम्पनी	४ ५६
मद्रास रेलवे कम्पनी	२ ६१

१८५८ में आग्न मसद ने एक विशेष समिति की नियुक्ति उपरोक्त घाटे की व्यवस्था, तथा रेलों के निर्माण में होने वाले विलम्ब की जाँच हेतु की, लेकिन उस कम्पनी ने भारत सरकार की तत्कालीन नीति का समर्थन कर दिया और फलस्वरूप कोई परिवर्तन सम्भव नहीं हुआ। १८६० के पश्चात् रेलवे कम्पनियों की फिजूलखर्ची और भी बढ़ गई तथा लाभ की निम्न-तम गारण्टी होने के कारण यह भार भारतीय जनता पर पड़ता गया। अगस्त १८६७ में भारत के तत्कालीन वाइसराय लार्ड लॉरेंस ने बताया कि कम्पनियां जिन रेल-मार्गों के निर्माण में ८१ करोड़ पौण्ड व्यय करती थी, सरकार को उन्हीं रेल-मार्गों के लिए ७५ लाख पौण्ड की भूमि एवं देखरेख, १ ४५ करोड़ पौण्ड वास्तविक आय के आधिक्य के ब्याज तथा ४५ लाख गारण्टी के ब्याज आदि के लिये देना पड़ता था।<sup>1</sup>

राज्य द्वारा नियुक्त विभिन्न उच्च अधिकारियों ने रेलवे कम्पनियों के प्रशासन, अपव्यय और अपव्यवस्था की कड़ी आलोचना की। विलियम थार्नटन, ले० कर्नल चैम्ने, विलियम मॅसे, लार्ड मेयो तथा लार्ड लॉरेंस ने सप्तदीय समिति के समक्ष १७७२ में इन सब बुराइयों की चर्चा की और यह बताया कि १८६९ तक कम्पनियों के सञ्चालकों ने कभी लागतों को नियंत्रित रखने का प्रयत्न नहीं किया। एक अनुमान के अनुसार ता भारत में ईस्ट इण्डिया रेलवे कम्पनी द्वारा एक मील रेल-मार्ग का निर्माण व्यय ३०००० स्टर्लिंग पौण्ड आता था, जो सम्भवतः विश्व में सबसे अधिक लागत थी। सम्पूर्ण भारत में इस समय रेलों का औसत निर्माण व्यय १६,५३६ स्टर्लिंग पौण्ड प्रति मील आता था।<sup>2</sup> डा० सान्याल के अनुमानानुसार एक नमार्गों रेलों का निर्माण-व्यय लगभग ९,००० स्टर्लिंग पौण्ड प्रति मील था। बड़े मार्गों में दुहरे मार्गों पर प्रति मील औसत लागत २०,००० स्टर्लिंग पौण्ड थी।<sup>3</sup>

१९६९ तक भारत में ११ बड़े रेल मार्ग थे जिनकी लम्बाई १,८३२ मील थी। लेकिन इस वर्ष, जैसा कि ऊपर लिखा गया है, रेलवे बजट का घाटा बहुत अधिक होने के कारण विवश होकर सरकार ने १८९६ में रेलों का निर्माण-कार्य स्वयं ले लिया। इतने पर भी प्रो० मॅलनबॉम के मतानुसार १८६० व १८७० के बीच भी रेल-मार्गों की लम्बाई ५०० से बढ़कर ५,००० मील हो गई। जो वास्तव में सन्तोषजनक प्रगति थी।<sup>4</sup>

(२) सरकार द्वारा रेलों का निर्माण एवं प्रबन्ध (१८६६-७६)—कम्पनियों के अपव्यय और उसके कारण भारत सरकार पर पड़ने वाले भार के कारण १८६९ में भारत सचिव को भारत सरकार के लिये ऋण प्राप्त करने का अधिकार प्रदान कर दिया गया। इन ऋणों का उद्देश्य रेलों के निर्माण हेतु पूँजी प्राप्त करना था। चूँकि ये ऋण ४ प्रतिशत ब्याज पर मिलते थे जबकि कम्पनियों को ५ प्रतिशत लाभ (या ब्याज) की गारण्टी दी जाती थी, यह वस्तुतः एक बचत थी।<sup>5</sup>

लेकिन रेल-मार्गों के निर्माण में और भी मितव्ययिता करने के लिए १८७० में सरकार ने ५ फीट ६ इंच चौड़ा रेल मार्ग (Gauge) बनाने की अपेक्षा ३ फीट ३ इंच चौड़ा रेल-मार्ग बनाने का निश्चय किया। नई व्यवस्था की दो विशेषताएँ थी—प्रथम, समस्त नये रेल-मार्गों का निर्माण राज्य द्वारा किया जाएगा, तथा द्वितीय पुरानी गारण्टी वाली कम्पनियों को ६ मास की अग्रिम सूचना देकर राज्य खरीद सकेगा।

१८७१-७४ के बीच आग्न मसद की विशिष्ट समिति द्वारा स्थिति का अध्ययन

1 Indian Railways, One Hundred Years 1853-1953, p 20

2 Ramesh Dutt, ibid pp 353 9

3. Dr. Sanyal, ibid, p 45

4. Mallebaum Prospects for Indian Development, p 113

5 Vera Anstey : The Indian Economic Development (1957), p 136

करने के बाद राज्य द्वारा रेलों के निर्माण हेतु तीन सिद्धान्त लॉर्ड सैलिस्बरो द्वारा निर्धारित किये गये <sup>1</sup>

(i) रेलों के निर्माण का कोई कार्य विशेष सार्वजनिक कार्य के रूप में नहीं किया जायेगा तथा ऋणों द्वारा निर्माण होने पर कम से कम उन ऋणों पर दिये जाने वाले ब्याज के समान आय प्राप्त की जायेगी ।

(ii) अकाल-सहायता हेतु किये जाने वाले निर्माण-कार्य वर्ष के सामान्य राजस्व में से पूरे किये जायेंगे तथा यह राशि कम होने पर ही ऋण लिए जा सकेंगे ।

(iii) सार्वजनिक कार्यों के लिये सारे ऋण भारत में ही लिए जायेंगे ।

बुद्ध समय के पश्चात् ही रेलों के निर्माण-कार्यों को उत्पादक तथा सुरक्षात्मक आदि दो श्रेणियों में बाँट दिया गया । उत्पादक कार्य राजस्व के अतिरिक्त अथवा ऋणों द्वारा पूरे किये जाने थे, जबकि सुरक्षात्मक कार्य केवल अकाल-ग्रस्त क्षेत्रों तक सीमित रहते थे ।

मार्च, १८७० तथा मार्च, १८८० के बीच राज्य की रेलों पर लगभग २ करोड़ ४६ लाख ४५ हजार स्टलिंग पौण्ड व्यय किये गये ।<sup>2</sup>

१८७९ के अन्त में कुल मिलाकर भारत में ९,००० मील लम्बी रेलवे लाइन थी, जिनमें से राज्य की रेलें २१७५ मील लम्बी थी तथा शेष सयुक्त रेलवे कम्पनियों की रेलें थी ।<sup>3</sup>

१८६९ व १८८१ के बीच रेल मार्गों की कुल लम्बाई ४,२६५ मील से बढ़कर ९,८७५ मील हो गई ।<sup>4</sup>

लेकिन राज्य द्वारा रेलों का निर्माण काफी मितव्ययितापूर्वक किया गया, क्योंकि राज्य को प्रति मील औसत लागत केवल १०,००० पौण्ड आती थी, जबकि कम्पनियों को १५,०००-२०,००० पौण्ड प्रति मील खर्च करना पड़ता था । तथापि राज्य की रेलें पूँजी पर केवल २-१५ प्रतिशत साभ प्रदान करती थी जबकि कम्पनियों का औसत लाभ ६-२० प्रतिशत होता था (कुल लाभ) । लगातार राज्य के कोष से धन विनियोग करने की स्थिति में सरकार नहीं थी । इन्हीं दिनों १८७४ में १८७९ के बीच अनेक भयकर दुर्भिक्षों तथा अफगान-युद्धों के कारण सरकार की वित्तीय स्थिति कमजोर होने लगी थी । फलतः इंग्लैंड तथा भारत में राज्य के वरिष्ठ अधिकारियों ने यही उचित समझा कि रेलों का स्वामित्व तथा सम्बन्ध राज्य के हाथ में नहीं हो, यद्यपि व्यवस्था राज्य की देख-रेख में हो । इन्हीं दिनों (१८८०) में प्रथम अकाल आयोग ने सुझाव दिया कि ५,००० मील लम्बे रेल मार्ग भारत में तत्काल बनाये जायें, तथा २०,००० मील लम्बी रेलें (कुल) सुरक्षात्मक उद्देश्यों से बनाई जायें ।<sup>5</sup> १८८१ में एक विशेषज्ञों की समिति ने निजी कम्पनियों को पुनः प्रोत्साहन देने का सुझाव दिया । यही नहीं, सीमा-युद्धों, तथा उत्तरी-पश्चिमी क्षेत्रों पर बाहरी आक्रमण होने के कारण मीटर गेज मार्गों को ब्रांड गेज मार्गों के रूप में बदल लेना आवश्यक था । १८८२ से नवीन गारण्टी पद्धति के अनुसार रेलों का निर्माण प्रारम्भ हुआ ।

(३) नयी गारण्टी प्रणाली (१८८२-१९१४)—यद्यपि आम्ल संसद, भारत सचिव तथा भारत सरकार किसी सीमा तक इस पक्ष में तो अवश्य थे कि सरकार का रेल मार्गों का निर्माण तथा रेल-यातायात का प्रबन्ध दोगुण था और इसीलिए कम्पनियों को १८८२ में पुनः रेलों का प्रबन्ध तथा निर्माण सौंप दिया गया । इस व्यवस्था में भी एक प्रकार की गारण्टी रेल कम्पनियों को दी गई थी । लेकिन यह गारण्टी व्यवस्था पहले वाली व्यवस्था से भिन्न थी ।

१८८२ से १८८४ के बीच बम्बई, वडोदा एण्ड सेंट्रल इण्डिया रेलवे कम्पनी, राजपूताना-मालवा मीटर गेज प्रणाली बंगाल सेंट्रल रेलवे कम्पनी, रोहिल खण्ड-कुमायूँ रेलवे कम्पनी, बंगाल

1. Amba Prasad, *ibid*, pp. 54-5

2. Ramesh Dutt, *ibid*, p. 362

3. Dr. Johnson, *ibid*, 14

4. Dr. N. Sanyal, *ibid*, p. 113

5. *Ibid*, p. 134

तथा उत्तरी रेलवे कम्पनी और दक्षिण मराठा रेलवे कम्पनी आदि को राज्य ने अपने नियंत्रण में ले लिया। इन कम्पनियों के साथ साथ अन्य रेल कम्पनियों पर भी राज्य का नियंत्रण रखा गया। नवीन व्यवस्था में निम्नलिखित विशेषताएँ थी :

(i) उपरोक्त सारे रेल-मार्ग राज्य की सम्पत्ति समझे गये, तथापि रेल-कम्पनियाँ पूँजी का विनियोग एवं रेलों का प्रबन्ध करने हेतु आमन्त्रित की जाती रही। २५ वर्ष के उपरान्त राज्य को यह अधिकार था कि वह रेल-मार्गों का प्रबन्ध भी अपने हाथ में ले ले।

(ii) कम्पनियों को विनियोग की गई पूँजी पर ३½ प्रतिशत ब्याज देने की घोषणा की गई।

(iii) लाभ (ब्याज का भुगतान करने के बाद) का तीन-चौथाई सरकार को दिया जाता था किया गया।

इन्हीं दिनों एक प्रवृत्ति और प्रारम्भ हुई और यह थी राज्य द्वारा कम्पनियों की खरीद करना तथा उनका प्रबन्ध कम्पनियों को सौंप देना। लेकिन इन कम्पनियों में से कुछ का प्रबन्ध राज्य के पाम ही रखा गया और सार्वजनिक निर्माण विभाग (P. W D.) का ही इन्हे भी एक अंग मान लिया गया।

गत शताब्दी के अन्त तक रेल मार्गों की लम्बाई २४,७६० मील हो गई थी। अनुमानत तृतीय अवधि (नवीन गारण्टी प्रणाली) में रेल-मार्गों की लम्बाई डार्ड गुनी से अधिक हो गई थी। निम्न तालिका उन्नीसवीं शताब्दी में निर्मित रेल-मार्गों की प्रगति को सिद्ध करती है।<sup>1</sup>

#### भारतीय रेलमार्ग मार्ग (मील में)

१८५३ १८७१ १८८१ १९००

रेल मार्गों की कुल लम्बाई २० ५,०७७ ९,८९१ २४,७६०

१९०१ में रेल मार्गों की कुल लम्बाई २५,३७३ थी और रेल-युग के प्रारम्भ से लेकर १९०१ के अन्त तक रेलों पर ३४० करोड़ रुपये अथवा २२७ करोड़ स्टैलिंग पौण्ड खर्च किये जा चुके थे।<sup>2</sup>

यहाँ यह बताना उचित होगा कि रेलों में प्रयुक्त पूँजी का लगभग ६०% राज्य द्वारा १८८० के पश्चात् (मुख्यतः) दिया गया था और कम्पनियाँ ने राज्य की रेलों पर कुल पूँजी का १२५% तथा निजी रेलों पर लगभग २२% अनुपात खर्च किया था।<sup>3</sup>

१९०१ में राज्य की रेलों के प्रबन्ध की जाँच हेतु टॉमस रॉबर्टसन को एक विशेष आ्युक्त के रूप में नियुक्त किया गया। इन्होंने बताया कि भारतीय रेलों की व्यवस्था यूरोपीय देशों के अतिरिक्त विश्व में सर्वश्रेष्ठ थी। रॉबर्टसन के मत में भारत में यद्यपि क्षेत्र की दृष्टि से रेलों का विकास पर्याप्त नहीं था तथापि जापान की अपेक्षा भारत में एक मील लम्बा रेल-मार्ग अधिक लोगों की सेवा करता था।<sup>4</sup>

इस अवधि में कुछ और भी महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए। प्रथम था रेलों के सम्बन्ध में अधिनियम पारित किया जाना। १८९० में रेल अधिनियम द्वारा भाड़े की अधिकतम दरों का निर्धारण कर दिया गया, तथा निजी क्षेत्र की रेलों के विषय में राज्य के नियंत्रण की सीमाएँ निश्चित कर दी गईं। द्वितीय, राज्य ने १८९६ में निजी क्षेत्र की कम्पनियों पर एक केन्द्रीय सत्ता का नियंत्रण करने हेतु यह घोषित कर दिया कि कोई भी कम्पनी भारत में रेलों के निर्माण हेतु ऋण नहीं लेगी और राज्य स्वयं ऋण लेकर कम्पनियों में विवरण की व्यवस्था करेगा।

1. Ramesh Dutt, *ibid*, p 548

2. *ibid*, p. 549

3. *ibid*, p 549

4. Thomas Robertson Report on the Admn & Working of Indian Railways (1903), p 35

परन्तु इस अवधि की रेल-व्यवस्था में सबसे बड़ा दोष यह था कि सरकार द्वारा नियंत्रित रेल-कम्पनियों का प्रबन्ध निजी कम्पनियों की रेलों से थोड़ा नहीं था। १९०१ में रॉबर्टसन ने भी इस विषय पर विस्तार से बताया था।<sup>1</sup>

इसके विपरीत निजी क्षेत्र की कम्पनियों की कार्य-व्यवस्था में तालमेल का अभाव था। राज्य द्वारा नियंत्रित कम्पनियों तथा गारण्टी-प्राप्त कम्पनियों का विकास सामान्य राजस्व पर निर्भर करता था, क्योंकि रेलों का बजट पृथक् नहीं था।

१९०५ में मँके समिति ने सुझाव दिया कि रेलों के विकास पर राज्य को कम से कम १२५ करोड़ पौंड प्रति वर्ष पूँजीगत व्यय के रूप में व्यय करने चाहिए। इसी वर्ष रेल विभाग को सार्वजनिक निर्माण विभाग से पृथक् करके रेलवे बोर्ड के नियंत्रण में दे दिया गया।

डा० जॉन्सन ने उक्त अवधि की एक बड़ी विषमता यह बतलाई है कि इस अवधि में १९०० के बाद से रेलों से राज्य को लाभ होने लगा। जहाँ प्रथम ४० वर्षों में (१९०० तक) राज्य को अनुमानतः ५८ करोड़ रुपये का घाटा हुआ था, १९०० के बाद तेजी से लाभ होने लगा। १९०० तथा १९१४ के बीच रेलों की जो प्रगति हुई उसका प्रमाण निम्न तालिका से मिल जाता है।<sup>2</sup>

रेलों का विकास		
वर्ष	रेल-मार्गों की लम्बाई	विनिर्दिष्ट राशि (करोड़ रु० में)
१९००	२४,७५२ मील	३२९.५३
१९१४	३४,६४६ मील	४९५.०९

डा० वीरा एन्स्टे भी बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भिक वर्षों में हुई रेलों की प्रगति पर संतोष व्यक्त करती हुई लिखती हैं कि किराये एव भाडे की दरें कम रहने पर भी १९०० व १९१४ के मध्य भारतीय रेलों ने आशातीत विकास किया।<sup>3</sup> इसीलिए १९०० से १९१४ तक के काल को रेलों के द्रुत विकास का काल कहा जाता है। लेकिन ये लाभ धीरे-धीरे घटते गये और जहाँ १९०६-७ में रेलों से वास्तविक लाभ की राशि २३.३ लाख पौंड थी, १९१०-११ में ५-६ लाख पौंड का ही लाभ हो सका। कुल आय बढ़ाने पर भी लाभ में कमी होने का मुख्य कारण यह था कि रेलों के चाबू खर्चों का अनुपात १९०६ तथा १९०८-९ के बीच ४६% से बढ़कर ६२% तक हो गया था। १९१० में यह ५५% था। श्री गोखले ने इसीलिए अपव्यय रोकने का सरकार से अनुरोध किया था।<sup>4</sup>

(४) प्रथम महायुद्ध एव भारतीय रेलों—१९१४ में युद्ध छिड़ जाने पर राज्य ने रेलों पर काफी सख्ती से नियंत्रण किया। लेकिन जहाँ एक ओर युद्धकाल में सैनिकों तथा वस्तुओं का अत्यधिक मात्रा में आवागमन हुआ, दूसरी ओर नये रेल-मार्गों का निर्माण, पुराने रेल-मार्गों का विस्तार तथा अग्ले कार्यों को पूरा किया जाना, सहायक रेल-मार्गों का निर्माण, मरम्मत के कार्य और पुराने यन्त्रों का प्रतिस्थापन आदि सारे महत्वपूर्ण कार्य स्थापित कर दिये गये।

१९१८ में जब प्रथम महायुद्ध समाप्त हुआ तो सरकार के समक्ष अनेक समस्याएँ थी। प्रथम समस्या थी रेलों के प्रबन्ध की। द्वितीय समस्या रेलों की वित्तीय व्यवस्था से सम्बन्धित थी, जबकि तृतीय समस्या रेलों की मरम्मत तथा इनके विस्तार की थी। नवम्बर १९२० में डॉकवर्थ समिति की नियुक्ति निम्न प्रश्नों पर विचार करने हेतु की गई :

(अ) प्रत्यक्ष राजकीय नियंत्रण, (आ) विदेशी कम्पनियों द्वारा प्रबन्ध, (इ) भारतीय

1. Ibid, p 45 & 77

2. J. Johnson, ibid, p. 18

3. Dr. Vera Anstey, ibid, P. 134

4. Gopal Krishna Gokhale's Speeches & Writings (Asia 1962), pp 180-7 & pp. 610-1

कम्पनियों द्वारा प्रबन्ध, (ई) विदेशी तथा भारतीय कम्पनियों का संयुक्त प्रबन्ध, (उ) रेलों की वित्तीय व्यवस्था ।

रेलों का प्रबन्ध—प्रबन्ध के लिए ऑकवर्थ समिति ने स्पष्टतः विदेशी, भारतीय अथवा संयुक्त प्रबन्ध के प्रस्ताव को ठुकराते हुए प्रत्यक्ष राजकीय प्रबन्ध का मुझाव दिया । गारण्टी-व्यवस्था के लिये समिति ने बताया कि यह व्यवस्था आषानुरूप सफल नहीं हो सकती थी और कम्पनियों का प्रबन्ध योग्य हाथों में नहीं था ।

ऑकवर्थ समिति से भी काफी समय पूर्व श्री गोपालकृष्ण गोखले ने भारतीय कर्मचारियों की उपेक्षा तथा उच्च पदों पर विदेशियों की नियुक्ति की कड़ी आलोचना की थी ।<sup>1</sup>

ऑकवर्थ समिति ने भारतीय जनता की राय का उल्लेख करते हुए यह तर्क दिया कि जनता रेलों के राजकीय प्रबन्ध के पक्ष में थी । समिति ने मुझाव दिया कि कम्पनियों व सरकार के बीच हुए प्रसविदों की अवधि समाप्त होते ही उन रेल मार्गों को सरकार स्वयं ले ले ।

रेल बोर्ड—१९०५ से ही रेलवे बोर्ड में एक अध्यक्ष तथा दो सदस्य चले आ रहे थे, और वे तीनों व्यक्ति रेल-यातायात की व्यवस्था से परिचित होते थे । ऑकवर्थ समिति ने बोर्ड की अपेक्षा पाँच आयुक्तों का एक रेल आयोग स्थापित करने की सिफारिश की । मुख्य आयुक्त का कार्य गवर्नर जनरल की परिषद के सदस्य को रेल नीति के विषय में मुझाव देना था ।

प्रबन्ध के विषय में उच्च स्तरीय मतभेद थे । अन्ततः जनता की कड़ी आलोचना एवं अन्य प्रकार के दबाव के कारण फरवरी १९२३ में रेलों के प्रत्यक्ष राजकीय प्रबन्ध के सम्बन्ध में विधान परिषद ने निर्णय किया । १ अप्रैल, १९२४ से रेलवे बोर्ड का पुनर्गठन करके इसमें मुख्य आयुक्त, एक वित्त आयुक्त एवं दो सदस्य एक मार्गों तथा निर्माण के विषय में एवं दूसरा सामान्य प्रशासन, यातायात एवं प्रबन्ध हेतु रखे गये ।<sup>2</sup>

वित्तीय व्यवस्था—वित्तीय प्रबन्ध हेतु ऑकवर्थ समिति ने रेलों का वजट सामान्य वजट से पृथक् करने का मुझाव दिया था । मार्च १९२५ में विधान परिषद ने समिति की उस सिफारिश को भी मानकर रेलवे वजट पृथक् कर दिया । तबसे अब तक रेलों का वजट सामान्य वजट से पृथक् ही चला आ रहा है ।

राज्य द्वारा रेलों का प्रबन्ध (१९२४-४४) प्रथम महायुद्ध की समाप्ति के समय अधिकांश रेलें राज्य की थीं लेकिन इनका प्रबन्ध कम्पनियों द्वारा किया जाता था । सरकार के समक्ष प्रश्न यही था कि राजकीय कर्मचारियों द्वारा रेलों के प्रबन्ध की व्यवस्था किस प्रकार हो ।

मार्च १९२४ में रेल भाडा ट्रिब्यूनल की नियुक्ति की गई तथा १९२६ में जनता के हितों की रक्षार्थ भाडा-सन्दाहकर समिति बनाई गई । बीरा एन्स्टे लिखती है कि १९२१-२२ से भारतीय जनता का दृष्टिकोण विदेशी कम्पनियों के प्रति इतना अधिक आलोचनात्मक हो गया था कि वह किसी भी कीमत पर रेलों का प्रबन्ध कम्पनियों के हाथ में रखने के पक्ष में नहीं थी । फलस्वरूप राज्य ने अनेक रेलों का नियन्त्रण स्वयं ले लिया । १९२४ में जब आयोग ने ७५% भारतीय कर्मचारियों को रखने का मुझाव दिया तो सरकार ने तुरन्त इस व्यवस्था को लागू कर दिया और १९२५-२६ के पश्चात् कम में कम ७०% रेल कर्मचारी भारतीय होने लगे ।<sup>3</sup>

प्रथम महायुद्ध के पश्चात् भारतीय रेलों ने जिस गति से विकास किया वह वास्तव में प्रशंसनीय है । लेकिन १९३० से विश्वव्यापी मंदी के कारण जब भारत में भी वस्तुओं का आवागमन बहुत कम हो गया तो रेलों की स्थिति भी खंडाखंड होने लगी । अग्र तालिका प्रथम महायुद्ध से लेकर १९३५-३६ तक की प्रगति का चित्रण प्रस्तुत करती है ।<sup>4</sup>

1 Ibid, p. 184 and pp 232-3 (Budget Speeches)

2. Dr. Amba Prasad—pp 110-1

3 Vera Anstey—ibid, pp 139-41

4 Ibid—p 614—डा० बीरा एन्स्टे के मत में १९३४ में ७४ प्रतिशत रेलें राज्य की थीं तथा ४४७ प्रतिशत राज्य के प्रबन्ध में थी (पृष्ठ १४१)



	१९१३-१४	१९२५-२६	१९३०-३१	१९३१	दिया ।
		से	से		तबजिनक
		१९२६-३०	१९३४-३५		लम्बाई
		औसत	औसत		सड़को
रेलमार्ग (मील में)	३४ ६५६	४०,००१	४२,८०५	४१०१	
कुल पूँजी (करोड़ रुपये में)	४९५	८१०	८७९		
वास्तविक आय	३०	४२	२९		ताब्दी
					उपेक्षा

उपरोक्त तालिका बताती है कि प्रथम महायुद्ध के पश्चात् विद्वव्यापी मदी प्रारम्भ ह के पूर्व तक रेलों में विनियोजित पूँजी रेलमार्गों की लम्बाई तथा वास्तविक आय में पर्याप्त वृद्धि हुई, लेकिन मंदी के कारण इसमें कमी होने लगी । यद्यपि १९३५-३६ में वास्तविक आय बढ़ गयी, पर यह वृद्धि इसलिये हुई थी, कि सरकार ने भाड़े की दरें घटा दी थी ।

१९३१-३२ से रेलों का घाटा इतना होने लगा कि 'घिसावट कोप' से सरकार को प्रति १० वर्ष रकम निकालनी पड़ी । श्री रामानुजम के एक वक्तव्य के अनुसार १९३१-३२ व १९३५-३६ के बीच घिसावट कोप से लगभग ३२५ करोड़ रुपया उधार लिया गया । लेकिन १९३६-३७ से इस ऋण की अदायगी प्रारम्भ हो गई ।<sup>1</sup>

मंदी के भारतीय रेलों पर होने वाले प्रभावों की जाँच करने हेतु १९३१ में इंच-केप समिति तथा १९३२ में पोप समिति की नियुक्ति की गई । इन दोनों समितियों ने रेल-प्रशासन में नित्यव्ययिता बरतने का सुझाव दिया । १९३६ में भारतीय रेलों की व्यवस्था का अध्ययन करने एवं रेल-यातायात में सुधार करने हेतु बेंजवुड समिति की नियुक्ति की गई जिसने जून, १९३७ में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की । इस समिति ने निम्न सुझाव प्रस्तुत किये :

(i) रेलों द्वारा सामान्य राजस्व में लाभांश नहीं दिये जायें, (ii) ३० करोड़ रुपये प्रति-वर्ष सामान्य रिजर्व कोप तथा घिसावट कोप में जमा किये जायें, (iii) रेलों व सड़कों में तालमेल कायम किया जाय, (iv) रेल-यन्त्रों का समुचित उपयोग किया जाए, (v) रेलवे सूचना अधिकारियों तथा प्रेस-सम्पर्क अधिकारियों की नियुक्ति की जाये ।

**द्वितीय महायुद्ध एवं रेलें<sup>2</sup>**— १९३६ से रेल-व्यवस्था में सुधार होने लगा जैसा कि उपरोक्त तालिका से प्रगट होता है, रेलों की आय में भी वृद्धि हुई । सेना तथा वस्तुओं का गमनागमन बहुत अधिक हुआ । १९४२ में युद्ध-कालीन बोर्ड की स्थापना की गई, जिसका उद्देश्य सैन्य तथा अन्य आवश्यक वस्तुओं को रेल द्वारा निर्दिष्ट स्थानों तक पहुँचाने की नीति का निर्धारण करना था । इसके साथ ही इस सस्या तथा केन्द्रीय यातायात सगठन का एक कार्य यह भी था कि रेलों पर अनावश्यक कार्य-भार होने से रोकें ।

इन्हीं दिनों इस बात की आवश्यकता अनुभव की जाने लगी थी कि रेलों का विवेकीकरण किया जाये । फलतः ९,७७७ मील लम्बे रेल मार्ग पर १९६ और साथ ही भाड़े व किराए की छूट आदि को रामानुजम को प्रदाय कर दिया गया ।

१९४३-४४ में वगल के दुर्भिक्ष ने पुनः रेलों के कार्य-भार को बढ़ा दिया । इस समय सरकार ने दो नारे प्रचलित किए । प्रथम, "रेल वेगनों का कार्य निर्राधि रूप से चलता रहे" और द्वितीय, जनता के लिए था "यात्रा केवल उस समय की जाए जब यह अनिवार्य हो ।" इसके उपरान्त भी १९४४-४५ में प्रति मास औसतन २ करोड़ व्यक्तियों ने रेलों द्वारा यात्रा की और सैन्य यातायात युद्ध पूर्व की अपेक्षा २७ गुना हो गया था । इस समय रेलों की कुल आय २३२-६२ करोड़ रुपये थी ।

लेकिन एक विचित्र प्रवृत्ति इस अवधि में चल रही थी । इस समय जहाँ एक ओर रेलों की आय काफी बढ़ रही थी और रिजर्व कोप की पुरानी बकाया रकम रेलों ने वापस कर दी थी,

1. T. N. Ramanujam, The Function of State Railways in Indian National Economy, pp. 85-87

2- See J. Johnson, ibid, pp. 22-24

कम्पनियों रेल-यंत्रों के प्रतिस्थापन की ओर कोई ध्यान नहीं दिया गया था। इसके विपरीत मीटर व्यवस्था ८% इ.ज.न., १५% मीटर गेज वीगन, ४,००० लम्बे रेल मार्ग की पटरियाँ तथा ४० लाख तीपरा का मध्य-पूर्व के देशों को निर्यात कर दिया गया था। घिसे हुए यंत्रों, इजनों, डब्बों सयुक्त अन्य आवश्यक सामग्रियों के प्रतिस्थापन और मरम्मत के अधिकांश कार्य स्थगित कर दिए गए। के लिए महायुद्ध ने एक और समस्या को जन्म दिया और वह थी युद्धकालीन स्टाफ की स्थिति।

प्रवृत्ति स्वतन्त्रता-प्राप्ति के समय यंत्रों के प्रतिस्थापन और अतिरिक्त स्टाफ के रोजगार की स्थिति भारतीय रेलों के समक्ष ज्वलंत समस्याएँ थीं। लेकिन स्वतन्त्रता के साथ ही देश का की भाजन हो गया और इससे भी रेलों की समस्याएँ बढ़ गईं।

विभाजन का भारतीय रेलों पर प्रभाव देश का विभाजन होने से पूर्व भारत में कुल ७४१,०४१ मील लम्बे रेल मार्ग थे। विभाजन होने पर ३४,०८३ मील लम्बे रेल मार्ग भारत को तथा ६,९५८ मील लम्बे रेल मार्ग पाकिस्तान को प्राप्त हुए। रेल-मार्गों की दृष्टि से भारत को निश्चित रूप से पाकिस्तान की अपेक्षा लाभ हुआ। निम्न तालिका इस तथ्य की पुष्टि करती है।<sup>1</sup>

#### भारत व पाकिस्तान की रेलों का अनुपात (मार्च १९४७)

	अविभाजित भारत	भारत	पाकिस्तान
रेल मार्ग	१००	८३१	१६६
जनसंख्या	१००	८११	१८९
कुल क्षेत्र	१००	७७२	२२८

इस प्रकार क्षेत्र व जनसंख्या की दृष्टि से भारत को पाकिस्तान की अपेक्षा अधिक रेलें प्राप्त हुईं। ९ बड़े रेल-मार्गों में से ७ भारत को प्राप्त हुए तथा शेष का सीमा के आधार पर विभाजन कर दिया गया। कुल ८०३ करोड़ रुपए की रेल-यूँजी में से ६६७ ४३ करोड़ की रेल-यूँजी भारत को तथा शेष पाकिस्तान को प्राप्त हुईं।

लेकिन अधिक रेल-मात्र प्राप्त होने पर भी विभाजन की अनेक हानियाँ हुईं। प्रथम, यह थी कि जिनने रेल इ.ज.न. भारत को विभाजन के पश्चात् प्राप्त हुए, उनमें से  $\frac{2}{3}$  लगभग पूर्णतः घिस चुके थे और इन इजनों को बदलने की समस्या काफी विकट थी।<sup>2</sup> द्वितीय, भारत से लगभग ८३,००० मुस्लिम रेल-कर्मचारियों ने पाकिस्तान जाना पसन्द किया, जबकि पाकिस्तान से १,२६,००० रेल-कर्मचारियों भारत में आए। इस प्रकार रेल-कर्मचारियों के प्रवास का रेल-यातायात पर काफी प्रतिकूल प्रभाव हुआ। क्योंकि इन कर्मचारियों को रोजगार देने की समस्या काफी विकट थी।

इसके अतिरिक्त आसाम से भारत का रेल-सम्बन्ध विभाजन के पूर्व नहीं था। फलस्वरूप विभाजन के तुरन्त बाद आसाम तक रेल-मार्ग का निर्माण प्रारम्भ किया और जनवरी १९५० से १४३ मील लम्बा रेल-मात्र प्रारम्भ किया गया। विभाजन का चौथा प्रभाव यह हुआ कि रेल-मार्गों को अब कराची की अपेक्षा बम्बई से सम्बद्ध किया गया और इसमें काफी सच हुआ।<sup>3</sup> विभाजन का अन्तिम प्रभाव यह हुआ कि जम्मू व कश्मीर का शेष भारत से सम्बन्ध जोड़ने के लिए अब तक कोई रेल-मार्ग नहीं था, अतएव सड़क द्वारा इस सभी को पूरा किया गया।<sup>4</sup>

विभाजन-जनित उपरोक्त समस्याओं पर विचार करने तथा रेलों के पुनर्गठन के लिए १९४७ के अन्त में डा० हृदयनाथ कुंजरू की अध्यक्षता में एक समिति नियुक्त की गई, जिसे कुंजरू समिति के नाम से पुकारा जाता है। समिति नवम्बर १९४८ में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। कुंजरू समिति ने रेलों के पुनर्गठन के कार्यक्रम को पाँच वर्षों के लिए स्थगित करने का सुझाव दिया। समिति ने बताया कि यद्यपि रेलवे स्टाफ में वृद्धि हो रही थी, लेकिन कार्य कुशलता का निरन्तर हास हो रहा था।

1. C. N. Vakil Economic Consequences of Divided India, pp 402-3

2. Ibid, p 404 & 406

3. Dr. J. Johnson, ibid, pp 24-25

4. Indian Railways पूर्व उद्धृत p 150

ल दिया ।

समिति ने यह भी बताया कि रेलों की वित्तीय व्यवस्था १९२४ के बाद से समार्वजनिक नहीं थी । वित्तीय मामलों में मुधार हेतु कुँजर्ह-समिति ने निम्न सुझाव प्रस्तुत किए :<sup>1</sup> (अ) नग्वाई द्वारा सामान्य राजस्व को दी जाने वाली आय उस समय तक जारी रखी जाय जब तक कि सड़कों की भावी स्थिति का सही मूल्यांकन नहीं हो जाता, (आ) अगले पाँच वर्ष तक 'घिसावट को प्रतिवर्ष २२ करोड़ रुपये दिए जायें, (इ) रेलों की आय में वृद्धि करने के लिए रेलवे बोर्ड में ३० प्रतिशत इकाई कायम की जाय, (ई) पूँजीगत व्यय केवल उस स्थिति में किए जायें, जबकि ये अनिश्चितताओं को दूर करें, तथा (उ) ६८ करोड़ रुपये का एक दीर्घकालीन कोष (Amortization Fund) कायम कि जाय तथा प्रति वर्ष इस कोष में कुल आय का १ प्रतिशत दिया जाय ।

सरकार ने इन सुझावों में से अनेक सुझावों को मान लिया । अगस्त १९४९ से मार्च १९५० तक देश की लगभग सभी (४२) रेलों का राष्ट्रीयकरण कर लिया गया और इन्हे प्रत्यक्षतः का राज्य के प्रबन्ध में ले लिया गया । इनमें वे ७,५०० मील लम्बे रेल-मार्ग भी सम्मिलित थे, जिन्हें ११ अब तक देशी रियासतों के शासकों के नियन्त्रण में रखा गया था । इन रियासतों में कुछ मार्ग ५० १ मील ही लम्बे थे, जबकि कुछ मार्ग १३००, मील तक लम्बे थे ।<sup>2</sup>

१ अप्रैल, १९५० को देश के ३४,००० मील लम्बे रेल-मार्गों में से केवल ५५३ मील लम्बे रेल-मार्ग निजी क्षेत्र में और शेष का प्रबन्ध एव स्वामित्व राज्य के पास केन्द्रित था ।<sup>3</sup>

### रेल-मार्गों का पुनर्गठन

प्रथम पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत रेल-मार्गों की लम्बाई में वृद्धि करने की अपेक्षा अधिक उचित रेल-मार्गों का पुनर्गठन समझा गया । पुनर्गठन के विषय में भारत सरकार ने स्वतन्त्रता-प्राप्ति के तुरन्त बाद विचार करना प्रारम्भ कर दिया था, लेकिन कुँजर्ह-समिति की सिफारिश को मान कर इसे कुछ समय के लिए स्थगित कर दिया गया ।

अन्त में १७ फरवरी, १९५१ को रेलों से सम्बन्धित केन्द्रीय सलाहकार परिषद् ने देश की समस्त रेलों को ६ क्षेत्रों में बाँट देने का निश्चय किया । लेकिन कार्य-भार अधिक होने के कारण फिर समस्त रेल-मार्गों को आठ क्षेत्रों में विभक्त कर दिया । इन क्षेत्रों का संक्षिप्त विवरण इस प्रकार है ।<sup>4</sup>

१. दक्षिण रेलवे—दक्षिण रेलवे के अन्तर्गत मद्रास व दक्षिण मराठा, दक्षिण भारत व मंसूर रेलों को लिया गया । इस क्षेत्र की स्थापना १४ अप्रैल, १९५१ को हुई । ३१ मार्च, १९६२ को इसके अन्तर्गत ९,९३९ किलोमीटर लम्बे रेल-मार्ग थे ।

२. केन्द्रीय रेलवे—इस क्षेत्र की स्थापना ५ नवम्बर, १९५१ को निम्नलिखित रेलों को मिलाकर की गई जो आई० पी० रेलवे निजाम, सिन्धिया तथा धौलपुर की रेलें । ३१ मार्च, १९६२ को कुल रेल-मार्गों की लम्बाई ८,८६१.३ किलोमीटर थी ।

३. पश्चिम रेलवे—५ नवम्बर, १९५१ को ही बी० बी० एण्ड सी० आई० रेलवे, सौराष्ट्र, कच्छ, राजस्थान तथा जयपुर रेलों को मिलाकर पश्चिमी रेलवे बनाई गई । ३१ मार्च, १९६२ को कुल रेल-मार्गों की लम्बाई लगभग १०,०७० किलोमीटर थी ।

४. उत्तरी रेलवे—इस क्षेत्र की स्थापना पूर्वी पंजाब, जोधपुर, वीकानेर रेलवे तथा पूर्वी भारत रेलवे के तीन डिवीजनों को मिलाकर १४ अप्रैल, १९५२ को की गई । ३१ मार्च, १९६२ को कुल रेल मार्गों की लम्बाई इस क्षेत्र में लगभग १०,३६४ किलोमीटर थी ।

1. Ibid, pp. 26-27

2. H. Venkatasubbiah · Indian Economy Since Independence (1962) p. 114

3. Dr. Amba Prasad, ibid, p. 72

4. India 1963, p. 308

नोट—1 मील=५ किलोमीटर होता है ।

कम्पनियों

व्यवस्था ५ उत्तरी-पूर्वी रेलवे अवध एण्ड तिरहुत रेलवे, आसाम रेलवे तथा बी० वी० एण्ड  
मिाई० रेलवे का फतेहगढ़ जिला इस क्षेत्र में १४ अप्रैल, १९५२ को लिए गए। इस क्षेत्र में ३१  
समुक्त १९६२ को ४,९२३ किलोमीटर लम्बे रेल मार्ग थे।

के लिए ६ उत्तरी-पूर्वी सीमा रेलवे—यह क्षेत्र उत्तरी पूर्वी रेलवे से १५ जनवरी, १९५८  
प्रवन्ध पृथक् किया गया। कुल रेल-मार्गों की वर्तमान लम्बाई लगभग २,८५६ किलोमीटर है।

७ पूर्वी रेलवे—इसके अन्तर्गत तीन उत्तरी क्षेत्रों को छोड़कर पूर्वी भारत के सभी  
को न-मार्गों को सम्मिलित किया गया। क्षेत्र की स्थापना १ अगस्त १९५५ को हुई। वर्तमान रेल  
मार्गों की लम्बाई ३,८५० किलोमीटर है।

८ दक्षिणी-पूर्वी रेलवे—कार्य भार अधिक होने के कारण बंगाल नागपुर रेलवे को पूर्वी  
रेलवे से १ अगस्त, १९५५ को पृथक् कर दिया गया। इसके अन्तर्गत ३१ मार्च, १९६२ को कुल  
५,९०० किलोमीटर लम्बे रेल-मार्ग थे।

रेलो के इतिहास को हम इस प्रकार संक्षेप में बता सकते हैं। सौ वर्ष पूर्व रेलों का  
प्रारम्भ कपनियों द्वारा किया गया। फिर कपनियों की रेलों तथा कपनी द्वारा प्रवध का युग प्रारम्भ  
हुआ और साथ ही राज्य की रेलों का राज्य द्वारा तथा राज्य की रेलों का कम्पनियों द्वारा प्रवन्ध  
चलता रहा। फिर प्रमुख रेल-मार्गों का स्वामित्व एव प्रवन्ध राज्य के हाथ में लिया गया और  
रेल-नीति का निर्धारण सार्वभौमिक रूप से ब्रिटिश संसद द्वारा किया जाने लगा और अन्तिम सीपान  
में रेलों का पूर्ण नियन्त्रण राज्य के पास आ गया तथा राज्य की व्यवस्था भी भारत की जनता  
के हाथ में आ गई।

### पंचवर्षीय योजनाओं में रेलों का विकास

प्रथम पंचवर्षीय योजना-काल में रेलों पर लगभग ४२३ २३ करोड़ रुपये व्यय किये गये,  
जिसमें से २६७ करोड़ रुपये वास्तविक विनियोग की राशि थी। द्वितीय योजना काल में लगभग  
९०० करोड़ रु० रेलों के विकास पर खर्च किये गये थे लेकिन वास्तविक व्यय ८६० करोड़  
रुपये ही हो सका।

प्रथम तथा द्वितीय योजना के अन्तर्गत रेलों की प्रगति का अनुमान निम्न तालिका में  
देगाया जा सकता है।

### प्रथम तथा द्वितीय पंचवर्षीय योजना में रेलों की प्रगति<sup>1</sup>

विवरण	प्रथम योजना	द्वितीय योजना
१ नई लाइनें (किलोमीटर में)	१,३०४०	१,३११०
२ दुहरी की गई लाइनें (किलोमीटर में)	३७००	१,४१२०
३ लाइनों का विद्युतीकरण (किलोमीटर में)	—	३६१५
४ डिब्बों तथा इंजन का निर्माण एव प्राप्ति		
( i ) इंजन	१,५५६	२,२१६
( ii ) यात्री डिब्बे	४,७५८	७,७१८
( iii ) माल डिब्बे	६१ २५४	९७,९५९

तृतीय पंचवर्षीय योजना में रेलों की प्रगति—तृतीय योजना काल में रेलों के विकास पर  
पर्याप्त जोर दिया गया। योजनाकाल में रेलों के विकास पर १६८५ ८ करोड़ रु० व्यय करने का

अनुमान था किन्तु वास्तविक व्यय १३२५.५ करोड़ रु० हुआ। तृतीय योजना काल में प्रल दिया। विकास का अवलोकन निम्न तालिका की सहायता से किया जा सकता है : सार्वजनिक ष लम्बाई १ सड़को

### तृतीय योजना में रेलों की प्रगति<sup>1</sup>

१. नई लाइनें (किलोमीटर में)	१,८०१	
२. दुहरी की गई लाइनें (किलो मीटर में)	२,२२८	शताब्दी
३. लाइनो का विद्युतीकरण (किलो मीटर में)	१,७४६	उपेक्षा
४. डिब्बो एवं इंजनों का निर्माण एव प्राप्ति		
( I ) इंजन	... ..	१,८६४
( II ) यात्री डिब्बे	... ..	८,०१९
( III ) माल डिब्बे	... ..	१,४४,७८९

उपरोक्त तालिका में स्पष्ट हो जाता है कि तृतीय योजनाकाल में रेलों के विकास की प्रगति सन्तोषजनक रही है।

### वर्तमान स्थिति

विस्तार की दृष्टि से भारतीय रेलो का विश्व में द्वितीय स्थान (प्रथम स्थान रूस का) है। आज भारत के ५९,९६० किलोमीटर लम्बे रेल मार्ग पर १०,००० रेल गाड़ियाँ चलती हैं। रेलो का स्वामित्व एव संचालन दोनों ही भारत सरकार के अधिकार में हैं। यह देश का सबसे बड़ा राष्ट्रीयकृत उद्योग है जिसके पास ३,४६० करोड़ रु० से भी अधिक की सम्पत्ति है। तथा इसकी वार्षिक आय ७७५ करोड़ रुपये है। इस विशाल राष्ट्रीयकृत उद्योग में १३.६० लाख कर्मचारी कार्य करते हैं। इसमें लगभग १२,००० रेलवे इंजन, ३३,००० यात्री डिब्बे तथा ३,७५,००० माल के डिब्बे काम में आ रहे हैं। रेलवे स्टेशनों की संख्या कुल मिलाकर ७,००० है। लगभग ६० लाख यात्री तथा ५.३ लाख टन माल प्रति दिन रेलो द्वारा बोया जाता है।

### रेलों की समस्यायें

(१) बिना टिकट यात्रा—रेलों में बिना टिकट यात्रा करने वालों से भारतीय रेलवे को प्रतिवर्ष ५ करोड़ रु० की हानि होती है। प्रायः विद्यार्थियों के समूह, रेलवे कर्मचारियों के सम्बन्धी, साधु व फकीर, पुलिस कर्मचारी आदि बिना टिकट यात्रा करते हैं। रेलों में बिना टिकट यात्रा को रोकने के लिये हमारी सरकार ने अभी हाल में ही बड़े सख्त कानून बनाये हैं।

(२) रेल दुर्घटनायें—रेल दुर्घटनाओं के फास्वरूप मानव जीवन संकट में पड़ जाता है एवं रेल की सम्पत्ति नष्ट होती है। अभी हाल के कुछ वर्षों में तो रेलवे दुर्घटनाओं की संख्या में भारी वृद्धि हो गई है। आये दिन अखबारों में रेल दुर्घटना के समाचार पढ़ने को मिलते हैं। दुर्घटना के समाचार पढ़ने को मिलते हैं। ये दुर्घटनायें प्रायः रेलवे कर्मचारियों की असावधानी, यान्त्रिक साज-सामान का खराब होना, प्राकृतिक प्रकोप (जैसे बाढ़ आना) तथा तोड़-फोड़ की कार्यवाहियों के परिणामस्वरूप होती हैं।

(३) रेलों पर आक्रमण—यह बड़े दुःख का विषय है कि देश के किसी भी हिस्से में अशान्ति होने पर रेलवे को उसका शिकार होना पड़ता है। उदाहरण के लिये पश्चिमी बंगाल तथा तेलंगाना में आन्दोलन के दिनों में भारतीय रेलवे को करोड़ों रुपये की हानि उठानी पड़ी है। यही नहीं देश के किसी भाग में थोड़ी सी भी अशान्ति फैलने पर रेलों पर हमला करना तो एक आम बात हो गई है। इसमें रेलों को तो क्षति पहुँचती है ही साथ में यात्रियों को भी शारीरिक एव आर्थिक हानि का सामना करना पड़ता है। इससे रेलवे कर्मचारियों के लिये अपना कार्य पूरा करना कठिन हो जाता है। इसके फलस्वरूप रेलवे यातायात भी कई दिनों तक ठप्प पड़ा रहा है।

(४) रेल-मार्गों का विस्तार—भारतीय रेलो की वर्तमान समस्याओं में एक महत्वपूर्ण समस्या रेल-मार्गों का विस्तार करने की है। हाल ही के एक अनुमान के अनुसार १ लाख व्यक्तियों

**कम्पनियों**

व्यवस्था 1951 में केवल 9 मील लम्बा रेल-मार्ग है। देश की जनसंख्या, क्षेत्र तथा विकास की दृष्टि को देखते हुये रेल-मार्गों का विकास अधिक तेजी से होना चाहिए।

समुक्त (५) प्रतिस्थापन की समस्या—रेलो से सम्बन्धित एक अन्य बड़ी समस्या है रेल-इंजनों, के लिफ्टिंगों और अन्य उपकरणों के प्रतिस्थापन की। निम्न तालिका इस समस्या पर स्पष्टतः प्रबन्ध डालती है :<sup>1</sup>

की नं ॥	वर्ष	घिसे हुए रेल-यन्त्रों का अनुपात (प्रतिशत में)					
		इंजन		ब्रॉड गेज		मीटर गेज	
		इंजन	डब्बे	वैगन	इंजन	डब्बे	वैगन
१९५०-५१	२३०	२९५	१३३	३१०	४५१	२९४	
१९५५-५६	३३२	३२३	१८०	२५८	३२७	२१०	
१९६०-६१	२६७	३४४	१०२	१७९	२८१	११७	
१९६५-६६	२७२	२६८	११६	१८६	१८७	११४	

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि इंजनों, डब्बों तथा वैगनों को बदलने की समस्या १९५०-५१ की अपेक्षा आज गुस्तर है तथा तृतीय पंचवर्षीय योजना के अन्त तक यह समस्या और भी विकट हो जायगी।

(६) ईंधन की समस्या—भारतीय रेलों की छड़ी समस्या है ईंधन की। उत्तम कोटि के कोयले का भारत में अभाव है। अन्य देशों में रेलों का विद्युतीकरण किया जा रहा है, पर भारत में विद्युतशक्ति की उपलब्धि भी पर्याप्त नहीं है।

(७) गेज की समस्या—भारत की रेलों में ५० प्रतिशत से अधिक मीटर गेज तथा नौरो गेज के रूप में हैं। उदाहरण के लिये ३१ मार्च, १९५६ को कुल ३४,१८२ मील लम्बे रेल-मार्गों में से केवल १६,१४२ मील लम्बा रेल-मार्ग ब्रॉड गेज के रूप में था। नौरो तथा मीटर गेज रेलों की ब्रॉड गेज में बदलने की गति अत्यन्त धीमी है।

(८) अविकाश भारतीय रेलें एकल-मार्गीय हैं। पिछली दो योजनाओं में केवल १०००-११०० मील लम्बे रेल-मार्गों को दुहरा किया गया और तृतीय योजना में २२२८ किलोमीटर रेल मार्ग दुहरे किये गये। इस प्रकार रेल मार्गों को दुहरा करने की गति भी काफी धीमी है।

**रेलों के प्रभाव**

अनेक समस्याओं के बावजूद रेलों ने भारतीय अर्थव्यवस्था एवं सामाजिक तथा राज-नीतिक व्यवस्था पर काफी प्रभाव डाले हैं। सबसे प्रथम हम रेलों द्वारा अर्थव्यवस्था पर जो प्रभाव डाले गये हैं उनकी चर्चा करेंगे

(१) रेलों का कृषि पर प्रभाव—कृषि भारतीय अर्थव्यवस्था की रीढ़ की हड्डी है। रेलयुग के पूर्व डॉ० जॉन्सन के मत में कृषि-पदार्थों को ढोने का व्यय मूल्य का २०-२५ प्रतिशत पड़ जाता था। यही नहीं, खाद्य फसलों के अतिरिक्त अन्य फसलों का उत्पादन नाममात्र को ही होता था। लेकिन रेलों के आविर्भाव ने कृषि-व्यवस्था में ये परिवर्तन ला दिये, (i) कृषि पदार्थों के बाजार का विस्तार, (ii) विभिन्न क्षेत्रों में कृषि पदार्थों के मूल्यों का अन्तर कम कर देना (iii) परिवहन व्यय में कर्षा, (iv) व्यापारिक फसलों की लोकप्रियता में वृद्धि। विशेषरूप से जूट, चाय व कपास की विदेशों में माँग बढ़ाने का श्रेय रेलों को ही है, (v) कृषकों को भारत-भ्रमण की प्रेरणा देकर कृषि से सम्बन्धित प्रयोगों की सफलता से अवगत कराना।

डॉ० जॉन्सन के अनुमानानुसार १९५७-५८ में रेलों की १५ लाख वैगनों ने ६४ करोड़ रुपये के कृषि तथा वन पदार्थ ढोए। इस प्रकार उनके मत में कृषि को स्थानीय महत्त्व की अपेक्षा राष्ट्रीय महत्त्व का बना देने का श्रेय रेलों को ही है।<sup>2</sup>

1 Third Five Year Plan, p 546

2 Dr J Johnson, Ibid, pp. 93-97

(२) रेलों का उद्योगों पर प्रभाव— भारतीय उद्योगों पर रेलों के निम्न वन दिया ।  
 (i) परम्परागत उद्योगों का पतन - डा० जॉन्सन यह अनुभव करते हैं कि रेलों के क सार्वजनिक की हस्तकलाओं का पतन हुआ क्योंकि रेलों का निर्माण प्रधानतः आग्ल कारखानों में ल मग्नाई वस्तुओं को भारतीय बाजारों पर लादने के लिये किया गया था, (ii) रेलों ने भारत की ती सड़कों अनाज तथा कच्चे माल का निर्यातकर्ता देश बना दिया जबकि दूसरी ओर तैयार वस्तुओं उपयोग बढ़ाया गया । प्रारम्भिक रेलें इन्धिलिये बदरगाहों तक बनाई गई थी, (iii) आधुनिक शताब्दी के विकास में महायता—कच्चे माल को कारखाने तक तथा तैयार वस्तुओं को बाजार तक उपेक्षा में सर्वाधिक योगदान रेलों ने दिया है । रेलों द्वारा परिवहन का व्यय  $\frac{1}{3}$  या  $\frac{1}{4}$  पाई तक था और इससे औद्योगिक विकास में काफी सहायता मिली है, (iv) रेलों ने श्रमिकों क शोचना घटा दी है ।<sup>1</sup>

डा० बीरा एन्स्टे का कथन है कि वस्तुओं के मूल्यों में उतार-चढ़ाव को रोकने का तथा अकालों के प्रभाव कम करने में रेलों ने पर्याप्त योगदान दिया है ।<sup>2</sup> श्री रमेशदत्त का कथन कि रेलों ने खाद्यान्नों के वितरण की विपमता को कम किया है तथापि खाद्यान्नों की पूर्ति रेलों, तो नहीं बढ़ सकती थी ।<sup>3</sup>

(३) व्यापार पर प्रभाव—डा० जॉन्सन का कथन है कि रेलों के विकास ने न के के विभिन्न वस्तुओं के आंतरिक व्यापार को प्रोत्साहन दिया है, अपितु विदेशी व्यापार का भी पर्या विस्तार किया है । चाय, जूट, कपास, लोहा, कोयला, अनाज तथा खानों व अन्य वस्तुओं व रेलों द्वारा परिवहन किया गया और इनका पर्याप्त मात्रा में निर्यात किया गया । विदेशी व्यापार के अध्याय में इस तथ्य पर विस्तार से प्रकाश डाला गया है परन्तु यहाँ यह बताना पर्याप्त होगा कि अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार में भारत की आज जो महत्त्वपूर्ण स्थिति है उस तक पहुँचने में प्रधानत रेलों ने ही योग दिया है । जो क्षेत्र पहले अत्यन्त सीमित उत्पादन में रत थे, रेलों ने इन क्षेत्रों के उत्पादकों को अधिक उत्पादन करके व्यापार को बढ़ाने तथा राष्ट्रीय स्तर पर वित्तिय करने की प्रेरणा दी ।

यहाँ तक कि शीघ्र नष्ट हो जाने वाली वस्तुओं को दूर-दूर तक रेलों द्वारा पहुँचाया जा सकता है । आज सतरो, आमो तथा दूध व अण्डों का रेलों के कारण देशव्यापी व्यापार किया जा रहा है ।

इस प्रकार अर्थव्यवस्था के समस्त महत्त्वपूर्ण क्षेत्रों में रेलों के विकास ने एक क्रांति का सृजन किया है और आर्थिक दृष्टि से न केवल भारत के करोड़ों व्यक्तियों को एक सूत्र में बाँध दिया है, अपितु विदेशों ने भी हमारे आर्थिक सन्वन्ध बढ़ाने में मदद की है ।

(४) रेलों के सामाजिक प्रभाव—(१) डा० देसाई का कथन है कि रेलों ने भारतीय गाँवों के स्वावलम्बन तथा एकाकी अस्तित्व को समाप्त करके भारतीय जनता में राष्ट्रीय भावना तथा एकता को जन्म दिया । देश के विभिन्न क्षेत्रों में रहने वाली जनता को एकता के सूत्र में बाँधने का श्रेय किसी सीमा तक रेलों को ही है ।<sup>4</sup>

(२) वे आगे यह भी बताते हैं कि वैज्ञानिक तथा प्रगतिशील सामाजिक विचारों का प्रसार करने में रेलों ने पर्याप्त मदद दी है । छुआछूत का अन्त करने तथा भारतीय जनता के सामाजिक दृष्टिकोण को व्यापक बनाने में रेलों ने बहुमूल्य योगदान दिया है ।

(३) प्रो० मॅलनबॉम के मत में श्रमिकों की गतिशीलता को बढ़ाने तथा राष्ट्रीय स्तर पर इनके आवागमन में रेलों ने मदद की है । वे आगे बताते हैं कि औद्योगिक नगरों के विकास का मुख्य श्रेय रेलों को ही दिया जा सकता है ।

(४) रेलों के राजनीतिक प्रभाव—(१) ग्रँपेजों का शासन भाग्य के विभिन्न भागों में स्थापित करने का मुख्य उत्तरदायित्व रेलों पर ही है । १८५७ तथा इसके पश्चात् जब भी देश के

1 Ibid, pp 97-102

2. Dr. Vera Anstey, ibid pp 143 4

3. Ramesh Dutt, ibid p 360

4 Dr. A R Desai, ibid p. 116 & 119

कम्पनियों

व्यवस्था में भारत की जनता ने ब्रिटिश शासन का विरोध किया, अंग्रेजों ने सफलतापूर्वक इसे प्रोत्साहित किया, क्योंकि रेलों के कारण देश के एक भाग से दूसरे भाग तक फौजों को आसानी से तथा सस्ते में भेजा जा सकता है।

संयुक्त रूप से (२) राष्ट्रीय आन्दोलन का विस्तार करने में भी भारतीय रेलों ने महत्वपूर्ण योगदान प्रदान किया। विशेष रूप से डा० देसाई का यह मत है कि राष्ट्रीय स्तर पर तृतीय शताब्दी के अन्त में जो राजनैतिक समूह प्रारम्भ हुए उनका मुख्य श्रेय रेलों को ही है। राजनैतिक चेतना के अभाव में रेलों के वास्तव में रेलों ने प्रजातान्त्रिक व्यवस्था के लिए एक आधार तैयार कर दिया है।

पंचवर्षीय योजना में रेलों का विकास (१९६६-७४) :

भारत की चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में रेलों के विकास पर विशेष जोर दिया जाने का उद्देश्य है। योजना काल में रेलों के विकास पर १,०५० करोड़ रुपये व्यय करने का आयोजन है। अतिरिक्त रेलवे अपवर्ष कोष से भी ५२५ करोड़ रु० व्यय करने का आयोजन है। योजना-काल में माल ढोने की क्षमता को २०३ करोड़ टन (१९६८-६९) से बढ़ाकर २९ करोड़ टन करने का उद्देश्य है। चतुर्थ योजना में अन्य प्रस्ताविक आयोजन इस प्रकार हैं :

कार्य का नाम	चतुर्थ योजना (१९६६-७४) लक्ष्य
दुहरी की गई लाइनें (किलोमीटर में)	१,८००
लाइनों का विद्युतीकरण ( " )	१,७००
डिजीलाइजेशन ( " )	२,८००
मीटर गेज की लाइनों को चौड़ी लाइनों में बदलना (किलोमीटर में)	१,५००
डिब्बों तथा इंजनों की प्राप्ति एवं निर्माण	
वाष्प इंजन	१६१
यात्री डिब्बे	७,२३६
माल के डिब्बे	१,०१,५१२
विजली से चलने वाले इंजन	३४०
डीजल इंजन	७५८

उपरोक्त के अतिरिक्त चतुर्थ योजना काल में उपभोक्ताओं की सुविधाओं का विकास करने तथा कर्मचारियों के आवास व नृत्याण के लिए क्रमशः २० करोड़ रु० तथा ४५ करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई है।



## भारत में सड़कें तथा सड़क यातायात (Indian Roads and Road Transp

**प्रस्तावना—सड़क यातायात का महत्व :**

किसी भी देश के आर्थिक पुनरुत्थान में सड़कों का बड़ा महत्व होता है। कृषि, उद्योग व्यवसाय एवं वाणिज्य, प्रशासन, प्रतिरक्षा, शिक्षा, स्वास्थ्य अथवा अन्य किसी सामाजिक या सांस्कृतिक प्रयत्न को अपने पूर्ण रूप में फलीभूत होने और आगे बढ़ने के लिये सड़कों की आवश्यकता होती है। सड़कें सम्पत्ता और उन्नति की श्रोत कही जाती हैं। आधुनिक युग में सड़क-यातायात को वाणिज्य तथा उद्योग का जीवन रक्त कहा जाता है क्योंकि आज दुनियाँ एक दूसरे से अति निकट आती जा रही है। भारत को विश्व के सड़क यातायात का अग्रणी कहा जाय तो अतिशयोक्ति नहीं होगी। इतिहास की ओर दृष्टिपात करने से यह प्रत्यक्ष प्रतीत होता है कि भारतीय ५,००० वर्ष पूर्व भी सड़क-निर्माण कला में निपुण थे। कौटिल्य के अर्थशास्त्र से मौर्यकाल की सड़कों और उनकी व्यवस्था पर अच्छा प्रकाश पड़ता है। उस समय नगर की सड़कें २४ फीट चौड़ी, गाँव और लडाई के मैदान को ले जाने वाली सड़कें ४८ फीट चौड़ी और जंगल को जाने वाली सड़कें २४ फीट चौड़ी हुआ करती थी। आज जबकि भारत प्रगति के पथ पर तेजी से आगे बढ़ रहा है, सड़क यातायात का महत्व और भी अधिक हो जाता है। प्रगति की इन किरणों को भारत के ५१ लाख गाँवों में वमने वाली ३० करोड़ ग्रामीण जनता तक पँचाने के लिए हमको गीघ्रातिशीघ्र सड़क यातायात का विकास करना ही होगा।

### सड़क यातायात की विशेषताएँ

रेल, वायु अथवा जनमार्गों की अपेक्षा सड़क यातायात में कतिपय ऐसी विशेषताएँ हैं जिनके कारण सड़कों का महत्व द्विगुणित हो जाता है। ये विशेषताएँ इस प्रकार हैं :<sup>1</sup>

(१) सड़कों के अनेक उपयोग होते हैं—सड़कों पर मोटरो या वैनगाडियो के अतिरिक्त अन्य वाहन, पदयात्री तथा पशुओं का भी आवागमन होता है। अधिक दृष्टि में वस्तुओं के आवागमन हेतु भी सड़कों का महत्व है ही, मैन्य दृष्टि से भी सड़कों का व्यापक रूप में उपयोग किया जा सकता है। इसके विपरीत रेलमार्गों अथवा जल या वायुमार्गों पर केवल विशिष्ट वाहन ही उपयोग में लाए जा सकते हैं।

(२) अधिकतम सामाजिक लाभ—रेलों, जलपथों अथवा वायुयानों पर यात्रा करना एक माधनहीन व्यक्ति के लिए असम्भव होता है और न ही बिना भाड़ा चुकाए कोई व्यक्ति इन

1. For details see : Neogi Committee's Preliminary (1961) pp. 71-72 and Masani Committee Report, (1959)

कम्पनियों व्यवस्था योग कर सकता है। इसके विपरीत सड़क का उपयोग निर्बाध रूप से किया जा सकता है। इन्फ्रा-सूनी अथवा पञ्चुओ या स्वयं की पीठ पर माल ढोकर ले जाने वाले व्यक्तियों को श्रमयोग हेतु आज कोई शुल्क नहीं देना होता। यूरोप के देशों में १८वीं शताब्दी तक सड़क का उपयोग हेतु भी शुल्क देना पड़ता था, लेकिन आज विश्व के लगभग सभी देशों में सड़कों के लिए तथा हर व्यक्ति इसका उपयोग करने को स्वतन्त्र है।

(३) सड़कों का निर्माण कम लागत पर होता है—नहरों अथवा रेलों के निर्माण हेतु जाने वाली राशि की अपेक्षा सड़कों के निर्माण पर व्यय कम होता है। पिछले अध्याय में बताया गया था कि भारत में रेलों का निर्माण कितना खर्चीला रहा था।

(४) सड़कों की सबसे बड़ी विशेषता है लोच। उत्पादन-स्थल से मंडी तक सीधे माल केवल सड़कों का ही उपयोग किया जा सकता है। कच्चे माल को कारखाने के द्वार से वाजार से तैयार वस्तुओं को बन्दरगाह या बाजार तक पहुँचाने के लिए सड़क एक माध्यम है। रेलों का विकास कितना ही अधिक क्यों न हो जाय, स्टेशन तथा कारखाने का केवल सड़क द्वारा ही जोड़ा जा सकता है।

(५) मोटरों की गति सघारणतया रेलों से अधिक होती है—रेलों की आवागमन की गति अत्यन्त जटिल होने के कारण रेल-यातायात में विलम्ब होना अस्वाभाविक नहीं है और नए रेलों की गति को अधिक बढ़ाना सम्भव नहीं होता। मोटरों की गति इसके विपरीत अधिक हो सकती है। विशेष रूप से आज व्यापारी तथा उत्पादनकर्ता मोटर यातायात को लक्ष्य करते हैं कि माल भेजने अथवा प्राप्त करने में अधिक विलम्ब नहीं होता। भूतपूर्व के कमिश्नर श्री श्री भट्टार का यह मत है कि मोटरें अच्छी सड़क पर उतने ही समय में रेलों की गति से ३ गुना माल ढो सकती हैं।

डॉ० जॉन्सन के मत में ५० मील की दूरी तक माल पहुँचाना रेलों की अपेक्षा मोटरों से अधिक मितव्ययितापूर्ण होता है। यही नहीं रेल यातायात में प्रचलित विलम्ब के कारण भी मोटर-यातायात का महत्व काफी बढ जाता है।<sup>१</sup>

(६) अपेक्षाकृत अच्छी सेवा—सड़क-यातायात में व्यक्तिगत सम्पर्क होने के कारण व्यापारियों तथा यात्रियों की अच्छी सेवा हो सकती है।

(७) कृषि पदार्थों की बिक्री में सुविधा—कृषि की समृद्धि के लिए कृषि-पदार्थों की व्यापारपूर्ण बिक्री होनी आवश्यक है। भारत के पाँच लाख गाँवों को हम वायु अथवा जल-मार्गों से सम्बद्ध करें, यह मुझसे हास्यास्पद प्रतीत होगा। यदि हमें यह कहा जाय कि प्रत्येक गाँव तक हम रेल मार्ग पहुँचा दें तो यह एक अत्यधिक खर्चीली योजना होगी। अस्तु, केवल सड़कों के निर्माण द्वारा ही कृषकों को मंडी तक कृषि-उत्पन्न ले जाने का अवसर दिया जा सकता है।

(८) औद्योगिक विकास में सहायक—औद्योगिक विकास में भी सड़कों का एक अपूर्व योगदान रहा है। यह सही है कि औद्योगिक विकास में रेलों का योगदान अधिक होता है, लेकिन कारखानों तक कच्चा माल पहुँचाने तथा तैयार माल को बाजार अथवा बन्दरगाह तक ले जाने के लिए सड़कों तथा भारवाहन गाड़ियों का होना भी अत्यन्त आवश्यक है।

(९) अनिश्चितता का अन्त—रेलगाड़ियों से माल मँगाने में समय की अनिश्चितता बनी रहती है, जबकि मोटरों से माल मँगाने पर ऐसा नहीं होता। जल्दी नष्ट होने वाली वस्तुओं के परिवहन हेतु रेलगाड़ियाँ सर्वथा अनुपयुक्त हैं (केवल बड़े सहरों में फास्ट पैसेन्जर गाड़ियों की छोड़कर)।

(१०) रोजगार की दृष्टि से लाभदायक—मोटर यातायात में रोजगार की दृष्टि से भी लाभ होता है। रेलों व मोटरों में यही अन्तर है कि रेल-यातायात पूँजी-प्रधान होता है, जबकि मोटर यातायात में अपेक्षाकृत अधिक व्यक्तियों को रोजगार दिया जा सकता है। सड़क यातायात में ५५ लाख व्यक्ति सन्मत्त हैं जबकि रेलों में केवल १४ लाख व्यक्ति लगे हुए हैं। जबकि मोटर

परिवहन द्वारा रेलों की तुलना में  $\frac{1}{3}$  से कम माल तथा  $\frac{1}{5}$  यात्री ले जाए जाते हैं। जल दिया। हुआ कि रेलें जितना परिवहन (ट्रैफिक) होने पर मोटर परिवहन १ से १.२५ करोड़ सार्वजनिक

(११) पिछड़े क्षेत्रों को लाभ—अल्पविकसित तथा पिछड़े हुए क्षेत्रों को लाभपूर्वक विकास दीर्घ करने के लिए सड़कों का विकास अधिक लाभप्रद हो सकता है। कम की सड़कों क्षेत्रों का आर्थिक सम्वन्ध अन्य विकसित क्षेत्रों से जोड़कर इनके पिछड़ेपन को दूर कर सकता है। तीसरी शताब्दी

(१२) ग्रामीण क्षेत्रों का विकास—ग्रामीण क्षेत्रों का सामाजिक विकास करके उपेक्षा का जीवन-स्तर उठाने तथा शिक्षा व चिकित्सा की सुविधाएँ उपलब्ध कराने हेतु भी सड़कों योगदान दे सकती हैं।

(१३) वन सम्पदा का समुचित उपयोग सम्भव—वन-संपत्ति का समुचित उपयोगों का वन सड़क काफी सहयोग दे सकती है। इसी प्रकार खनिज पदार्थों का कम समय में भाग्य की गाड़ियों द्वारा निदिष्ट स्थानों तक पहुँचाया जा सकता है। तो

(१४) लोच का होना—मोटर परिवहन का एक लाभ यह भी है कि मोटरों को पूर्ण या सुविधानुसार मोड़ा जा सकता है तथा इनके मार्ग में परिवर्तन किया जा सकता है। के विपरीत रेल-यातायात में इस लोच का अभाव है।

लेकिन इन सब विशेषताओं के उपरान्त भी सड़कों पर अप्रत्याशित भीड़ के कारण नि वाली दुर्घटनाओं तथा मोटरों की सीमित क्षमता के कारण मोटरों के साथ-साथ रेल, जल व पत्त मार्गों का विस्तार होना भी आवश्यक है।

### भारत में सड़कों का विकास

अतीत में सड़कों का विकास— भारतीय शासकों द्वारा सड़कों के निर्माण-कार्य में कार्फ पहले से रूचि ली जाती रही है। मोहनजोदड़ो तथा हड़प्पा में जो ५-६ हजार वर्ष पूर्व की भारतीय सभ्यता के अवशेष प्राप्त हुए हैं, उनमें चौड़ी सड़कों का भी महत्वपूर्ण स्थान है। ईसा से ६०० वर्ष पूर्व राजगिर में सम्राट विम्बिसार ने जिस सड़क का निर्माण करवाया था उसके अव-शेष अब तक भी विद्यमान हैं। सड़क की चौड़ाई लगभग २०-२४ फुट रही थी।

मौर्य युग तथा गुप्त युग में महापथ तथा राजमार्गों के निर्माण में सम्राटगण जिम प्रकार रूचि लेते थे उसका विदेशी पर्यटकों द्वारा प्रस्तुत किए गए सस्मरणों से स्पष्ट संकेत मिलता है। कौटिल्य ने सड़कों के निर्माण तथा मरम्मत के लिए तीसरे शासकों का मार्ग प्रदर्शन किया ही है, साथ ही उन्हें यह भी बताया कि सड़कों की डाकुआ, ठगों अथवा आक्रान्ताओं से रक्षा की जानी आवश्यक है। सम्राट चन्द्रगुप्त मौर्य तथा अशोक ने अनेक सार्वजनिक सड़कों का निर्माण करवाया। अशोक ने तो सड़कों के दोनों ओर छायादार वृक्ष लगवाए तथा प्रत्येक एक मील की दूरी पर आम का एक बगीचा लगवाया। मार्ग में स्थान-स्थान पर पेयजल की प्राप्ति हेतु कुओं एवं विद्यानि-गृहों का निर्माण भी किया गया।

आधुनिक युग में व उसके बाद भी सड़कों का निर्माण किया जाता रहा। ताओ-मुन नामक एक चीनी यात्री ने ७वीं शताब्दी में निर्मित स्वच्छ व चौड़ी सड़कों के विषय में विस्तार से लिखा है।

मध्य युग में विकास—मध्य युग में १४वीं शताब्दी में मुहम्मद तुगलक ने अनेक सड़कों का निर्माण करवाया। इब्न बतूता नामक अरब यात्री के सस्मरण तुगलक के इन कार्यक्रमों के अनेक प्रमाण प्रस्तुत करते हैं। शेरशाह, अकबर व औरंगजेब ने भी सड़कों के निर्माण में काफी रूचि ली। शेरशाह द्वारा निर्मित चार ग्रांड ट्रंक रोड आज भी एक भाग से दूसरे भाग तक विद्यमान हैं। शेरशाह को भारत के (आर्थिक) इतिहास में 'सड़क निर्माता' भी कहा जाय तो अनुचित न होगा।

ब्रिटिश काल में विकास—भारत में अंग्रेजों का आगमन बहुत पहले से ही गया था, लेकिन उन्नीसवीं शताब्दी से इन्होंने देश के विभिन्न भागों का प्रशासन अपने हाथ में ले लिया था।

कम्पनियों देश की राजनैतिक तथा आर्थिक परिस्थितियाँ अत्यन्त विपन्न हो चुकी थी। मुगल व्यवस्था का अन्त हो चुका था और व्यापार एवं यातायात के साधनों की स्थिति भ्रष्ट थी।

समुक्त वस्तु हिन्दू अथवा मुगल शासकों ने सड़को या यातायात के अन्य मार्गों के विकास के लिए विचिन्तित नीति कभी नहीं बनाई थी और जो भी सड़क १९वीं शताब्दी के पूर्व बनाई गई प्रवर्धन की पृष्ठभूमि में आर्थिक लाभ का दृष्टिकोण कभी नहीं रखा गया। डा० बुकेनन लिखता है कि १९वीं शताब्दी के प्रारम्भ में भारत स्वावलम्बी गाँवों की लाखों इकाइयों में था और उत्पादन में विशिष्टता न होने के कारण व्यापार बहुत ही सीमित था। वस्तुओं का गमन बहुत ही कम तथा सीमित क्षेत्र में ही हो पाता था। केवल अपवाद-स्वरूप ही दूर जगहों के लिए सूखे मौसम में बैलगाड़ियों का उपयोग किया जाता था। डा० बुकेनन लिखते हैं कि सड़कों के नाम पर अधिकांश मार्ग गडबाराँ के रूप में थे, जिनका निर्माण पशुओं के चलने के कारण स्वतः ही हो जाता था। उनका कथन है मुगल शासकों ने कुछ ही सड़कों का निर्माण स्थानीय राजधानियों को जोड़ने के लिए करवाया और अंग्रेजों ने विस्तृत सड़कों केवल उसी समय तक बनवाई जब तक कि वे इस देश के शासक नहीं आए।<sup>1</sup>

यद्यपि उस युग में भी भारत से काफी मात्रा में वस्तुओं का यूरोप व पश्चिमी एशिया जहाँ से निर्यात किया जाना था और भारतीय व्यापारी बहुत धन कमा रहे थे तथापि सड़कों के विकास की ओर किसी का ध्यान नहीं गया। प्रो० सान्याल ने लिखा है कि विश्व का उस समय कोई देश ऐसा नहीं था, जहाँ बुद्धिमान तथा धनी व्यक्तियों के होने पर भी सड़कों का अभाव हो और यात्रा इतनी कष्टप्रद और महँगी हो। उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में हजारों मील तक कोई पहिए वाली गाड़ी नहीं दिखाई देती थी और अधिकांश ऊँटों भँसों या बैलों की पीठ पर नाद कर माल ले जाया जाता था।<sup>2</sup> पशुओं की पीठ पर लादकर माल ले जाने में काफी सच होता था लेकिन इसके अलावा कोई और चारा नहीं था। ये रास्ते जिन पर, बैलगाड़ियाँ चलती थी, वर्षा ऋतु में बंकाव हो जाते थे और इस प्रकार वर्ष में केवल ५-६ महीने ही गाड़ियों का उपयोग सम्भव था।

सबप्रथम १७८५ में वारेन हेस्टिंग्स ने कलकत्ता एवं उत्तरी पश्चिमी सीमा के बीच की ग्राउंड ट्रक रोड का पुनर्निर्माण करवाया। इसी प्रकार अन्य सड़कों का निर्माण तथा मरम्मत के कार्य भी अंग्रेजों ने हाथ में लिये पर प्रथम तो ये कार्य अपवाद-स्वरूप थे और द्वितीय इनका प्रयोजन सेनाओं को देश के एक भाग में दूसरे भाग तक पहुँचाना था।

प्रारम्भिक ब्रिटिश अधिकारियों में से लार्ड विलियम बैंटिक ने सड़कों के विकास में सबसे अधिक रुचि ली। इन सड़कों का निर्माण वस्तुतः सार्वजनिक हित के लिए किया गया था। दुर्भाग्य से सड़कों की लम्बाई के विषय में सही आँकड़े उपलब्ध नहीं हो पाते। प्रो० नलिनाथ सान्याल का अनुमान है कि १८३९ व १८४९ के बीच ईस्ट इण्डिया कम्पनी की सरकार ने लगभग ३०,००० मील लम्बी (कच्ची व पक्की दोनों) सड़कों का निर्माण करवाया और कुल मिलाकर इस पर कम्पनी के कोष से ३५ करोड़ पाँड (३५ करोड़ रुपये) व्यय किए गए।<sup>3</sup> देश की विशालता को देखते हुए दस वर्ष में सड़कों के निर्माण पर व्यय की गई राशि बहुत ही कम थी।

उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में लार्ड डलहौजी ने यातायात के साधनों के विकास में बहुत अधिक दिलचस्पी ली। लार्ड डलहौजी एक महत्त्वाकांक्षी अंग्रेज अधिकारी था। राजनैतिक एवं आर्थिक दोनों दृष्टि से भारतीय जनता को पूर्णतः ईस्ट इण्डिया कम्पनी के नियन्त्रण में लेना चाहता था। उसने भारत में शासन-भार संभालने के कुछ ही दिनों पदचात् रेलों की आवश्यकता

1 Dr D H. Buchanan The Development of Capitalist Enterprise in India (1943) p 176

2 Ibid p 2

3 Prof N Sanyal, ibid p 3

पर एक लम्बा भाग दिया तथा रेलों को मिलाती हुई सड़कों के निर्माण पर काफी बल दिया। लार्ड डलहौजी ने पक्की सड़कों के निर्माण हेतु १८५५ में केन्द्रीय तथा प्रांतीय स्तर पर सार्वजनिक निर्माण (P. W. D.) की स्थापना की। १८८० में पक्की सड़कों को भारत में कुल लम्बाई १८,००० मील थी,<sup>१</sup> जो १९०० तक बढ़कर ३७,००० मील हो गई। उस समय कच्ची सड़कों को कुल लम्बाई १,३६,००० मील थी।<sup>२</sup>

उपरोक्त विवेचन के आधार पर यह कुल मिलाकर कहा जा सकता है कि १९वीं शताब्दी के अन्त तक ब्रिटिश सरकार ने सड़कों के विकास अथवा पुरानी सड़कों के सुधार की उपेक्षा ही की।

### प्रथम महायुद्ध के पश्चात् राज्य की सड़क विकास नीति

प्रथम युद्धकाल में सैनिकों तथा वस्तुओं के अत्यधिक आयागमन के कारण सड़कों का उपयोग भी बहुत अधिक हुआ। लेकिन सड़कों के विकास तथा मरम्मत के सम्बन्ध में राज्य की नीति तटस्थतापूर्ण ही बनी रही। युद्ध के पश्चात् जब नवीन प्रशासन-व्यवस्था लागू की गई तो महत्वपूर्ण मार्गों के अतिरिक्त सभी सड़कें प्रांतीय प्रशासन के अन्तर्गत ले ली गईं। इन महत्वपूर्ण मार्गों को, जिन्हें कालान्तर में राष्ट्रीय मार्गों के नाम से पुकारे जाने लगा, केन्द्रीय सरकार के नियन्त्रण में रखा गया।

**जयकर समिति**—१९२५ में केन्द्रीय सरकार ने श्री जयकर की अध्यक्षता में एक समिति की नियुक्ति की। इस समिति ने १९२८ में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की जिसमें निम्न सुझाव प्रस्तुत किए गए :

(i) सड़कों के विकास का सम्पूर्ण उत्तरदायित्व केन्द्रीय सरकार को वहन करना चाहिए, क्योंकि प्रांतीय सरकारों की क्षमता इतने भारी विनियोग के लिए अपर्याप्त है। समिति ने बताया कि सड़क-यातायात का महत्व स्थानीय अथवा प्रांतीय न होकर राष्ट्रीय स्तर का है।

(ii) सड़कों के विकास हेतु एक केन्द्रीय सड़क कोष का निर्माण किया जाय। इस कोष के लिए प्रति गैलन पेट्रोल पर २ आना सरचार्ज लगाने का सुझाव दिया गया। जयकर समिति ने सरकार से यह अनुरोध किया कि वह इस कोष में से राज्य सरकारों को सड़कों के विकास हेतु अनुदान दे।

समिति के सुझाव को मानकर सरकार ने सड़क कोष बनाया, जिसमें प्राप्त राशि का ६० केन्द्रीय सरकार रखती थी और शेष प्रांतीय सरकारों को अनुदान के रूप में दिया जाना लगा।

**सड़क व रेल अधिवेशन**—शिमला (अप्रैल १९३३)—इस अधिवेशन का मुख्य उद्देश्य सड़कों व रेलों के बीच चल रही अनावश्यक प्रतिस्पर्धा के स्थान पर इनमें समन्वय स्थापित करने के उपाय सोचना था। अधिवेशन में सड़क-यातायात के विकास हेतु जो प्रस्ताव पारित किए गए, वे इस प्रकार थे :

(i) मोटर यातायात का नियन्त्रण राज्य द्वारा इस उद्देश्य में किया जाय कि जनता को अधिकतम सुविधाएँ प्राप्त हो सकें।

(ii) ग्रामीण क्षेत्रों में सड़कों का विस्तार करके मोटर यातायात का अधिक तीव्रता से विकास करने के लिए वहाँ एकाधिकार प्रदान किए जाएँ।

(iii) मोटर यातायात के लिए एक-सी कर व्यवस्था होनी चाहिए।

(iv) ऋण कोषों के द्वारा सड़कों के विकास की रूपरेखा बनाई जाए।

**नागपुर योजना (१९४३)**—दिसम्बर, १९४३ में विभिन्न राज्यों के मुख्य इंजीनियरों का एक सम्मेलन नागपुर में हुआ, जिसमें देश की न्यूनतम आवश्यकताओं के अनुसार एक योजना

1. Mallenbaum : Prospects for Indian Development, p 113

2. Vera Anstey : The Economic Development of India (IV Edition) p 129

3. Report on the Proceedings, p. 59-68

बनाई गई। इस योजना के अनुसार भुविर्वसित कृषि क्षेत्र का कोई गांव पक्की सड़क से पांच मील से अधिक दूर नहीं होना चाहिए। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए योजना में सड़कों की लम्बाई ११ गुनी कर देने का सकल्प किया गया।

नागपुर योजना के अन्तर्गत २० वर्ष की अवधि में सड़कों के निर्माण पर कुल ४४८ करोड़ रुपये व्यय किये जाने थे तथा कुल ४ लाख मील लम्बी सड़कों का निर्माण किया जाना था। इसकी विस्तृत रूप रेखा इस प्रकार थी<sup>१</sup>

	सड़कों की लम्बाई (हजार मील में)	लागत (करोड़ रुपये में)
राष्ट्रीय राज मार्ग	२५	५०
प्रान्तीय राज मार्ग	६५	१२१
जिला सड़कें—प्रमुख	६०	६२
जिला सड़कें—अन्य	१००	८०
गांवों की सड़कें	१५०	३०
युद्धकालीन बकाया	—	१०
पुल निर्माण	—	४५
भूमि का मुआवजा	—	५०
कुल योग	४००	४४८

नागपुर योजना के अन्तर्गत १९४४ से कार्य प्रारम्भ हो गया तथा १९४७ में देश का विभाजन होने पर योजना द्वारा निर्दिष्ट लक्ष्य में ३११ लाख मील सड़कों का निर्माण भारतीय क्षेत्र में किए जाने का निश्चय किया गया, जिस पर पूंजी का प्रस्तावित प्रिनसिपल ३७३ करोड़ रुपये होता था।

प्रथम पंचवर्षीय योजना के पूर्व तक उपरोक्त योजना के अन्तर्गत ६८ हजार मील लम्बी पक्की या मेटल सड़कें तथा १५१ लाख मील लम्बी कच्ची सड़कें बना ली गई थी (लक्ष्य क्रमशः १२३ लाख मील व २० लाख मील लम्बी सड़कें बनाने का था)। प्रथम योजना-काल में सड़कों के विकास हेतु नवीन कार्यक्रम बनाए गए।

### स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् राज्य की सड़क-नीति

सड़कों के विकास के सम्बन्ध में नागपुर योजना के साथ ही राज्य की सक्रियता बढ़ने लगी थी यह उपर दिए गए विवरण से स्पष्ट हो जाता है। आजादी मिलने के बाद सड़कों का विकास और अधिक तीव्रता से करने का निश्चय किया गया।

भारतीय सन्विधान तथा सड़क यातायात<sup>२</sup>—१९५० में भारतीय सन्विधान में प्रस्तुत ७वीं शिड्यूल द्वारा सड़कों का श्रेणीकरण इस प्रकार किया गया

(१) राष्ट्रीय राजमार्ग—लिस्ट १ की १३वीं मद के अनुसार लोकसभा द्वारा निर्धारित राष्ट्रीय मार्गों को सघोष सूची में रखा गया। इसके अनुसार इन मार्गों के विकास का समस्त उत्तरदायित्व केन्द्रीय सरकार पर है।

(२) सड़क यातायात के शेष भाग राज्य सूची में रखे गए हैं।

लेकिन प्रथम लिस्ट की ४२वीं मद के अनुसार अन्तर-प्रान्तीय यातायात की व्यवस्था केन्द्रीय सरकार द्वारा की जाएगी।

1 C N Vakil Economic Consequences of Divided India, pp 415-6

2 S K. Bose Some Aspects of Indian Economic Development Vol II p 207

(३) तीसरी लिस्ट की ३५वीं मद के अन्तर्गत समवर्ती (कानकरेंट) लिस्ट है जिसमें यांत्रिक यातायात को रखा गया है। इस लिस्ट के अनुसार यांत्रिक वाहनों (मोटरो) को राज्यों के नियंत्रण में रखा गया है, लेकिन जब तक लोकसभा इस आशय का अधिनियम पारित नहीं कर देती, अनावर्तक सूची की सभी मदों के अधिशासी अधिकार केन्द्रीय सरकार के पास रहते हैं।

केन्द्रीय एवं प्रान्तीय सरकारों के अतिरिक्त सड़कों का निर्माण, प्रबन्ध एवं मरम्मत का उत्तरदायित्व नगरपालिकाओं, ग्राम पंचायतों तथा नगर-निगमों पर भी है, जो अपनी क्षेत्रीय परिधियों में सड़कों का विकास करने के लिए निश्चित कार्यक्रम बनाते हैं।

पंचवर्षीय योजनाएं तथा सड़कों का विकास :

आर्थिक विकास की योजनाओं के अन्तर्गत यातायात व परिवहन के साधनों के विकास हेतु बृहत् कार्यक्रम बनाए गए हैं। सड़कों के विकास हेतु भी केन्द्रीय व राज्य दोनों स्तर पर योजनाएं बनाई गई हैं। १९५१-५२ से लेकर १९६७-६८ तक कुल मिलाकर १०८७.१० करोड़ रुपये सड़कों के विकास पर खर्च किए गए। इस राशि में से ३६१.५ करोड़ रुपये केन्द्रीय सरकार द्वारा तथा शेष राज्य सरकारों द्वारा व्यय की गई। १९६८-६९ में इस क्षेत्र में लगभग ९१ करोड़ रुपये का प्रावधान रखा गया था। अनुमानतः १९५०-५१ की तुलना में आज प्रतिवर्ष सड़कों के विकास पर ५ से ६ गुनी राशि खर्च की जाती है।<sup>१</sup>

१९४७ से अब तक की अवधि में सड़कों की लम्बाई जिस रूप में बढ़ी वह निम्न तालिका से स्पष्ट हो जाता है :<sup>२</sup>

(३१ मार्च को)	सड़कों की कुल लम्बाई		(हजार किलोमीटर)
	पक्की सड़कें	कच्ची सड़कें	
१९४७	१४५	२४१	३८६
१९५१	१५७	२४३	४००
१९५६	१८३	३१५	४९८
१९६१	२३६	४७३	७०९
१९६६	२८१	६११	८९२
१९६७	२९०	६३९	९२९
१९६९	३१७	—	—

इस प्रकार १९५९ से १९६७ के बीच सड़कों की लम्बाई २.३ गुनी हो गई। पक्की सड़कों की लम्बाई में ८.५% तथा कच्ची सड़कों की लम्बाई में १६३% वृद्धि हुई।

इस अवधि में नई सड़कों के निर्माण के साथ-साथ पुलों के निर्माण तथा संकरी सड़कों की चौड़ाई बढ़ाने व कच्ची सड़कों को अच्छा बनाने की दिशा में भी पर्याप्त प्रगति हुई है।

गायब कड़ियों की प्राप्ति (missing links) के लिए भी काफी प्रयास किया गया है। केन्द्रीय सरकार ने राष्ट्रीय राजमार्गों पर १९२० मील लम्बी इस प्रकार की कड़ियों (missing links) का १६५१ से १९६८ तक निर्माण किया। इसी प्रकार राष्ट्रीय राजमार्गों पर १६० पुलों का निर्माण किया गया।

सड़कों को कार्य के अनुसार ५ रूप में विभक्त किया जाता है : राष्ट्रीय राजमार्ग, राज्य मार्ग, प्रमुख जिला सड़कें, अन्य जिला सड़कें, तथा ग्रामीण सड़कें। १९५१ व १९६८ के बीच राष्ट्रीय राजमार्गों की लम्बाई १२,३१० मील से केवल १४,९५७ मील तक ही बढ़ाई जा सकी।

१. १९५०-५१ में १८ करोड़ रुपये सड़कों के विकास हेतु व्यय किए गए थे जबकि १९६५-६६ में ९० करोड़ १९६६-६७ में १११ करोड़ तथा १९६७-६८ में १०१ करोड़, रुपये खर्च किए गए।

२. See Economic Times : Nov. 3 & 4 1968 articles by R. C. Jain & S. N. Sinha

यह उल्लेखनीय है कि इन मार्गों का सम्पूर्ण दायित्व केन्द्रीय सरकार पर है। रोप मार्गों का विकास १९५१ व १९६१ के बीच इस प्रकार हुआ।

	१९५१	(लम्बाई मील में)
राज्यों के राजमार्ग	२६,६००	३८,५५७
प्रमुख जिलामार्ग	५५,८००	७०,५१५
अन्य जिलामार्ग	५०,५००	६९,५६९
ग्रामीण सड़कें	१,०३,३०२	२,४१,६१४
अवर्गीकृत	—	६,३०६

तृतीय योजना काल में सड़कों के विकास हेतु ४४० करोड़ रुपए खर्च किए गए। चतुर्थ पञ्चवर्षीय योजना में इनके लिए ८२९ करोड़ रुपए (केन्द्र द्वारा ४१८ करोड़ रुपए) का प्रावधान रखा गया है। इसके द्वारा राष्ट्रीय राजमार्ग पर ४०० किलोमीटर सड़क-कड़ियों का निर्माण होगा तथा २४००० किलोमीटर लोब्रेड नेक्शन की सुधारा जायगा। १९६९-७४ के बीच पक्की यात्री सतहदार सड़कों की लम्बाई ३१७ लाख किलोमीटर से बढ़कर ३६७ लाख किलोमीटर हो जाने की आशा है। यात्री ट्रैफिक ९२ हजार मिलियन यात्री किलोमीटर से बढ़कर १,४०,००० मिलियन यात्री किलोमीटर तथा माल परिवहन ४००० मिलियन टन किलोमीटर से बढ़कर ८४०० मिलियन टन किलोमीटर होने की आशा है। परन्तु सड़क परिवहन का विस्तार मुख्यतः निजी क्षेत्र में होगा।<sup>1</sup>

सड़कों के विकास हेतु नवीन बीस वर्षों की योजना (१९६१-८१)

जिलान्त में देश के मुख्य अभियन्ताओं ने १९५७ में सड़कों के विकास हेतु एक बीस वर्षीय कार्यक्रम बनाया। इसे १९६१ से लागू किया गया। इस बीस वर्षीय योजना के प्रमुख लक्ष्य इस प्रकार निर्धारित किए गए<sup>2</sup>

(१) विकसित तथा कृषि-प्रधान क्षेत्र में सतहदार (पक्की) सड़क स गाँव की अधिकतम दूरी ४ मील तथा कच्ची सड़क में १<sup>१</sup>/<sub>२</sub> मील होगी।

(२) अर्द्ध विकसित या गैर कृषि क्षेत्रों में कोई भी गाँव पक्की सड़क से ८ मील तथा कच्ची सड़क से ३ मील से अधिक दूर नहीं होगा।

(३) पिछड़े हुए क्षेत्रों में गाँव से पक्की सड़क से अधिकतम दूरी १२ मील तथा कच्ची सड़क से ५ मील होगी।

(४) उक्त लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु १९८१ तक सड़कों की कुल लम्बाई ६५७ लाख मील (१०५ लाख किलोमीटर) तक बढ़ाई जाएगी। इनमें से १९८१ तक २५० लाख मील राष्ट्रीय व राज्यों के राजमार्ग होंगे। १९६१ की तुलना में १९८१ तक विभिन्न प्रकार के मार्गों का विस्तार इस प्रकार होगा—राष्ट्रीय राजमार्ग १३०%, राज्यों के राजमार्ग १००%, जिला सड़कें ६०% तथा ग्रामीण सड़कें १००%।

उक्त बीस वर्षीय योजना पर ५,२०० करोड़ रुपये व्यय किए जाने का अनुमान है। इनमें से १९५० करोड़ रुपए क्रमशः कुत्तेज कार्यों पर व्यय होंगे। १९६१ में भारत में १०० वर्गमील क्षेत्र के पीछे ३५ मील लम्बी सड़कें थी परन्तु १९८१ तक यह अनुपात ५२ मील हो जाएगा।

1 भारत में सड़क व्यवस्था में कमियाँ—उक्त प्रगति के बावजूद भारत में सड़क-व्यवस्था में निम्न कमियाँ हैं

(१) सड़कों की लम्बाई अन्य देशों से बहुत कम है—जापान, संयुक्त राज्य अमरीका, फ्रांस व इंग्लैंड में १०० वर्गमील क्षेत्र के पीछे क्रमशः ४०० मील, ११० मील, ३०४ मील तथा

1. See Yojana op cit p 27

2 R C Jain Article in Economic Times Nov 4, 1963



२०० मील लम्बी सड़कें हैं जबकि भारत में १९६७ (मार्च) तक भी यह अनुपात केवल ४७ मील ही था ।

(२) नई सड़को के निर्माण के साथ पुरानी सड़को को बनाए रखने का प्रयास नहीं किया जाता । जैसा कि ऊपर बताया गया है, १९५०-५१ व १९६८-६९ के बीच सड़को के निर्माण आदि पर ५ गुना व्यय हो गया जबकि इनकी व्यवस्था (maintenance) पर व्यय केवल दुगुना हुआ है । फलस्वरूप कुछ ही वर्षों बाद सड़कें पूर्णतया बेकार हो जाती हैं ।

(३) गायब कड़ियो, पुल-निर्माण तथा क्रॉस ड्रेनेज की दिसा में प्रगति बहुत धीमी है । केवल राष्ट्रीय राजमार्गों में मार्च, १९६९ तक निम्न कमियाँ शेष थी :

(i) गायब कड़ियो की लम्बाई २५० मील, (ii) १७ बड़े मार्गों पर पुलो का अभाव, (iii) १० हजार मील लम्बा सकरा मार्ग जिस पर एक ही वाहन चल सकता है, (iv) १२,५०० मील (कुल राष्ट्रीय राजमार्ग का ८२%) खराब हो चुके मार्ग (weak pavements), (v) हजारो तग, छोट पुन व पुलिया तथा (vi) अनेको रेल-रोड क्रॉसिंग पर पुलों का न होना ।

(४) सड़को की सतह भारत में बहुत पतली है । भित्तव्ययिता के नाम पर ९ से १० इंच तक मोटी सतह ही रखी जाती है जबकि भारी गाडियो के लिए १८ से २० इंच की सतह होनी आवश्यक है ।

(५) भोड़-भाड़ वाले बड़े नगरो में उपमार्गों की व्यवस्था ठीक नहीं है जिससे दुर्घटनाओ का खतरा बना रहता है ।

(६) देश की सड़को में से आज भी ७०% सड़कें कच्ची हैं तथा १०% सड़कें केवल बलगाडियो के लिए उपयुक्त है ।

### सड़क परिवहन (Road Transport)

स्वतन्त्रता के बाद आर्थिक विकास की प्रक्रिया के साथ-साथ सड़क परिवहन का महत्व भी काफी बढ़ा है । तीन पंचवर्षीय योजनाओ की अवधि में वस्तुओ का आवागमन (रेल मार्गों व सड़को द्वारा) ३½ गुना तथा मानियो का आवागमन लगभग ८०% बढ़ा है । लेकिन इनमें रेलो की अपेक्षा सड़क-परिवहन का योगदान प्रगतिशील रूप से बढ़ा है । निम्न तालिका इसका एक प्रमाण है

	ढोया गया माल (मिलियन टन किलोमीटर)		यात्री-ट्रेफिक (मिलियन यात्री किलोमीटर)	
	१९५०-५१	१९६५-६६	१९५०-५१	१९६५-६६
रेल परिवहन	४४,११७	१,१६,७८४	६६,५१७	९६,२९४
कुल में अनुपात	८९%	७०%	७४%	५३%
मोटर परिवहन	५,५००	३५,०००	८९६५०	१,८१,२९४
कुल में अनुपात	११%	२३%	२६%	४७%

इस प्रकार सड़क परिवहन का अनुपात दोये गए माल में पूर्वपिछा १००% तथा यात्री ट्रेफिक में ८०% बढ़ा । तीन योजनाओ की अवधि में बसों की संख्या ३४,४०० से बढ़कर ७०,००० तथा ट्रको की संख्या ८१,९०० से बढ़कर २५ लाख हो गई । १९६८-६९ में सड़को पर ४०,००० मिलियन टन किलोमीटर माल ढोया गया तथा लगभग ९२,००० मिलियन यात्री किलोमीटर का यात्री ट्रेफिक हुआ । इस वर्ष देश भर में ट्रको की संख्या ३ लाख तथा बसों की संख्या ३५,००० थी । (See Yojana : April 20, 1969)

मोटर यातायात पर नियन्त्रण हेतु सर्वप्रथम १९१४ में एक अधिनियम पारित किया गया । इसके अन्तर्गत मोटरों के पंजीकरण तथा चालको को लाइसेंस देने सम्बन्धी कानून बनाए गए । १९३९ में मोटर वाहन अधिनियम के अन्तर्गत क्षेत्रीय तथा प्रादेशिक अधिकारियों को मोटर

यातायात पर नियन्त्रण हेतु नियुक्तियों की गईं। इस अधिनियम में १९५६ में संशोधन किया गया। यह एक केन्द्रीय सरकार का अधिनियम है जिसके अनुसार राज्य सरकारें मोटर यातायात को नियन्त्रित करती हैं और परमिट तथा लाइसेंस सम्बन्धी व्यवस्था करती हैं। इसी कानून (संशोधित १९५६) के अन्तर्गत अन्तर्राज्यीय परिवहन के विकास एवं नियमन की व्यवस्था करता है।<sup>1</sup>

सड़क परिवहन में सम्बद्ध आज दो ज्वलंत प्रश्न हैं प्रथम, रेलों व सड़कों के बीच समन्वय का, तथा द्वितीय मोटर यातायात के राष्ट्रीयकरण का। पहले हम इन प्रश्नों की संघातिक पृष्ठभूमि की समीक्षा करेंगे और फिर इस दिशा में राज्य की नीति का विश्लेषण प्रस्तुत किया जाएगा।

### रेल-सड़क समन्वय - एक महत्वपूर्ण समस्या

रेल यातायात तथा मोटर परिवहन के बीच वस्तुतः समन्वय होना चाहिये। यह तभी सम्भव है जब कि सड़कें रेलों के समान्तर न बनाई जाकर लम्बरूप बनाई जाएँ ताकि मोटरों व रेलों में स्पर्धा न हो। यदि विभिन्न परिवहन के साधनों के मध्य समन्वय हो तो समाज को न्यूनतम परिवहन की लागत का लाभ होगा। परिवहन नीति तथा समन्वय समिति ने बताया है कि कि राज्य को इस प्रकार नीति निर्धारित करनी चाहिये कि विभिन्न परिवहन के साधन जनसाधारण को न्यूनतम लागत पर अधिकतम सुविधा प्रदान कर सकें।

दुर्भाग्य से भारत में प्रथम विश्व युद्ध के बाद से ही मोटरों तथा रेलों की प्रतियोगिता चल रही है। इस दिशा में मिचेल किर्कनेन कमेटी (१९३३) एवं बैजवुड कमेटी (१९३६) ने सरकार का ध्यान आकर्षित करते हुए मोटर परिवहन पर कठोर नियंत्रण रखने का आग्रह किया। दोनों समितियों ने बताया कि रेलों को समान्तर सड़कों पर चलने वाले मोटर यातायात से २ से ४ करोड़ रुपये का प्रतिवर्ष घाटा होता था। इन्होंने रेल प्रशासन द्वारा मोटरों चलाने का गुनाह भी प्रस्तुत किया।

लेकिन दोनों के बीच अनेक आदेशों व नियमों के उपरोक्त भी समन्वय स्थापित नहीं किया जा सका। १९५९ में नियोगी कमेटी की नियुक्ति सरकार की परिवहन नीति हेतु सुझाव प्रस्तुत करने की दृष्टि से की गई। किन्हीं कारणों से श्री नियोगी ने त्यागपत्र दे दिया तथा श्री तारलाकमिह को इनका अध्यक्ष बनाया गया। इस समिति ने अपनी रिपोर्ट जनवरी, १९६६ में प्रस्तुत की जिसे सड़क नीति तथा समन्वय समिति रिपोर्ट के नाम से जाना जाता है।

इस रिपोर्ट<sup>2</sup> में सबसे महत्वपूर्ण बात यह बताई गई कि समन्वय-नीति देश के आर्थिक विकास के सदर्भ में बनाई जाय तथा यथासम्भव लागत के दृष्टिकोण को सामने रखा जाय। रिपोर्ट में कहा गया कि परिवहन के विभिन्न साधनों के बीच समन्वय की बात प्रत्येक परिवहन से प्राप्त सामाजिक लाभ तथा उसकी सामाजिक लागत के आधार पर होनी चाहिए। परिवहन-विशेष पर विनियोग की राशि (जिनमें विदेशी विनियम सम्मिलित है) का अनुमान किया जाय।

रिपोर्ट में आगे कहा गया कि अर्थव्यवस्था की संपूर्ण आवश्यकताएँ न्यूनतम लागत से पूरी हों, यही राज्य की परिवहन नीति का लक्ष्य होना चाहिए। यह भी कहा गया कि औसत लागत की अपेक्षा रेलों व मोटरों की तुलनात्मक लागत विशेष ट्रैफिक के विषय में आंकी जावें। दोनों ही के विषय में कुछ सया सीमान्त लागत सम्बन्धी कुछ वर्षों तक सूचनाएँ एकत्रित की जावें।

विभिन्न प्रकार के परिवहन के साधनों के लिए ट्रैफिक का वितरण करते समय यह भी देखा जाय कि उनमें से प्रत्येक कितना सामाजिक लाभ या सुविधाएँ प्रदान करने की स्थिति में है ?

1. Final Report of the Committee on Transport Policy and Coordination, January, 1966 pp 80-83
2. Ibid Ch III and Ch VI op pp 185-89 and 197-200

उक्त कमेटी ने सुझाव दिया कि रेलों में नया विनियोग रेल परिवहन की कार्य-कुशलता को सुधारने हेतु किया जाय। दूसरी ओर कृषि, ग्रामीण अर्थव्यवस्था विभिन्न नगरों के बीच एव अल्प विकसित तथा पिछड़े हुए इलाकों में सड़कों का विस्तार किया जाय। कमेटी ने विशेष रूप से रेलों व सड़कों के समन्वय का भिन्न करते हुए राजकोपीय उपाय, मूल्य (भाडा-दर) निर्धारण नियमन तथा सगठन व कार्यों के एकीकरण आदि उपायों पर कार्य करने का सुझाव दिया।

व्यापक सामाजिक व आर्थिक दृष्टिकोण के आधार पर किसी भी परिवहन के साधन की लागत तथा भाडा दरों की समीक्षा की जानी चाहिये तथा इसी आधार पर उस पर कर लगाया जाय या अनुदान दिया जाय, यह निर्भर करेगा। मोटर गाड़ियों द्वारा लम्बी दूरी का आवागमन समान लागत पर नहीं हो सकता अतएव इन पर विभिन्न दरों को प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए। वस्तुतः समिति के मत में राजकोपीय उपायों द्वारा किसी सीमा तक विशेष प्रकार के परिवहन हेतु प्रोत्साहन दिया जा सकता है अथवा इनकी सेवाओं की माँग पर रोक लगाई जा सकती है।

सड़क परिवहन पर राज्य द्वारा प्रभावपूर्ण नियमन रखने का भी सुझाव दिया गया है। इसके लिए लाइसेंसिंग का नियमन अन्तर्राज्यीय परिवहन हेतु केन्द्रीय सरकार द्वारा तथा राज्य (प्रदेश) के भीतर यातायात हेतु राज्य सरकार द्वारा किया जाय। परन्तु नियमन की नीति ट्रेफिक आवंटन के कार्यक्रम के अन्तर्गत सड़क परिवहन के विकास में सहायक होने चाहिए तथा उपभोक्ताओं व छोटे मोटर-मालिकों के अधिकारों का हनन नहीं होना चाहिए।

एकीकरण की प्रक्रिया हेतु ट्रेफिक आवंटन को आधार बनाया जाय। जिन राज्यों में राष्ट्रीयकृत मोटर परिवहन है, वहाँ के परिवहन निगम व रेल-प्रशासन मयुक्त व्यवस्था' द्वारा यात्रियों तथा माल को ले जाने की व्यवस्था करे। इसके लिए केन्द्रीय अन्तर्राज्यीय परिवहन आयोग के निर्देशन में सारा कार्य हो। राज्यों के परिवहन निगमों को ट्रेफिक आवंटन में पर्याप्त अंश दिया जाय। कमेटी ने यह भी सुझाव दिया कि रेलों के समन्वय में इस प्रकार नीति बनाई जाय कि उनकी पूँजी पर समुचित प्रतिफल प्राप्त हो सके।

कुल मिलाकर परिवहन नीति एव समन्वय समिति ने लागतों को आधार बनाने का सुझाव दिया। यह ठीक भी है कि अर्थव्यवस्था में विभिन्न परिवहन के साधनों का गठन इस प्रकार हो कि विभिन्न क्षेत्रों में इनका सतुलित वितरण हो तथा माल व यात्रियों का आवागमन न्यूनतम लागत पर संभव हो जाए। परन्तु साथ ही यह भी देखा जाना चाहिए कि परिवहन के माध्यम पर लगाई गई पूँजी पर उचित प्रतिफल प्राप्त हो।

तुलनात्मक लागत सम्बन्धी कुछ अनुमान<sup>1</sup>—कुछ परिवहन समितियों ने अनुमान किया है कि ३०० किलोमीटर तक की दूरी पर रेल परिवहन मोटर परिवहन की अपेक्षा महँगा पड़ता है। योजना आयोग द्वारा परिवहन की लागतों के जो अनुमान प्रकाशित किए गए हैं उनके अनुसार यद्यपि लम्बी दूरी पर लागत ट्रकों की अपेक्षा माल गाड़ियों में कम बैठती है फिर भी यदि माल थोड़ी मात्रा में हो तो २०० किलोमीटर तक तो लागत ट्रकों की अपेक्षा रेलों में ज्यादा बैठती है। ८०० किलोमीटर तक थोड़ी मात्रा में माल भेजा जाय तो अनुमानतः दोनों में समान लागत बैठती है। लागत के कुछ अनुमान इस प्रकार हैं :

### रेल यातायात (लागत प्रतिटन रूपों में)

दूरी किलोमीटर	कुल लोड		थोड़ी मात्रा में		
	वाष्प चालित	डोजल	वाष्प चालित	डोजल	
१०	५ ७५	५ ४४	१९ ६३	१९ १९	१२ ८२
२००	१० ३५	९ ०९	३१ ५०	२९ ७६	२९ ३८
५००	२१ ९४	१८ ७८	५९ ८४	५५ ४९	५३ ५०
१०००	४० ५५	३४ २५	८८ २९	७९ ६०	९४ ९०

1. See (i) C.S Nair : Comparative Role of Road & Rail Economic Times January 14, 1969 and

(ii) K L. Kakkar : Rail & Road Transport Coordination Easter Economist Annual Number 1969, pp 1309-11

इसका यह आशय हुआ कि रेल यातायात उसी स्थिति में मोटर परिवहन से सस्ता हो सकता है जबकि लम्बी दूरी तक तथा फुल लोड (क्षमतानुसार) माल भेजा जाय। १९६६-६७ में रेलों द्वारा ८० लाख टन माल थोड़ी मात्रा में भेजा गया जिस पर लागत भी वसूल नहीं की जा सकी क्योंकि प्राप्त भाड़ा कम था। इस प्रकार लागत से भी कम पर माल ले जाने के कारण रेलों को ५ से ८ करोड़ रुपये का घाटा प्रतिवर्ष हो रहा है। इसके अतिरिक्त थोड़ी मात्रा में औसतन ६ टन माल भेजा जाता है जबकि प्रति वॉगन १८ ५ टन माल जाना चाहिये। इस प्रकार थोड़ी दूरी तथा थोड़ी मात्रा का परिवहन अति कारक होने के साथ ही क्षमता का भी समुचित उपयोग नहीं होने देता।

जनसाधारण को भी रेल परिवहन में पैकिंग टर्मिनल्स पर दुलाई आदि का ध्यय वहन करना होता है और फलस्वरूप ट्रका की लोकप्रियता बढ़ रही है। माल रेलों द्वारा विलम्ब से पहुँचता है।

भारत में सड़क यातायात के पक्ष में यह तर्क प्रस्तुत किया जाता है कि सड़क परिवहन से कुल प्राप्त का २२% कर के रूप में ले लिया जाता है, जबकि रेलों पर इस प्रकार का कोई कर नहीं है, सटीय जहाजरानी पर ८% तथा जहाजों यातायात पर केवल १% कर है। इतने पर भी मोटर यातायात में चालकों को पूँजी का ८ से १% लाभ के रूप में मिलता है जबकि रेलों पर कर मुक्त होने पर भी ६% से भी कम प्रतिफल दे पाती हैं। यदि सड़क परिवहन की भाँति १२% प्रतिफल का मापदण्ड लिया जाय तो रेलों घाटे में चली जाएँगी।

भारत में प्रत्येक टन मील पर मोटर यातायात हेतु ७ पैसे केवल कर के रूप में ही चुकाने होते हैं जो रेलों की औसत लागत (प्रतिटन मील) के समान है। इस प्रकार रेल व सड़क परिवहन के बीच सरकार पक्षपात पूर्ण नीति बरत रही है।<sup>१</sup>

विश्व बैंक के कोयला-परिवहन अध्ययन दल ने भारत के सदर्थ में कहा था कि ट्रकों द्वारा कोयला लाया जाय तो परिवहन की लागत ४५% तक कम हो जाएगी। दल ने इसके लिए यह शर्त रखी कि सड़कों का सुधार किया जाय ताकि ट्रकों की गति को बढ़ाया जा सके। १५ किलोमीटर प्रतिघण्टा की अपेक्षा यदि ४५ किलोमीटर की गति से ट्रक चलाए जायें तो लगभग १२४ पैसे प्रति वाहन किलोमीटर से घटकर ६७ ६ पैसे रह जाएँगी। यदि बड़े ट्रकों का उपयोग किया जाय तब भी लागत में ७७% तक कमी की जा सकती है।

कुछ भी हो, भविष्य में हमें परिवहन नीति इसी प्रकार बनानी होगी जिससे ट्रेफिक का मात्रा व दूरी के आधार पर आवंटन हो जाय, तथा स्पर्धा की अपेक्षा समन्वय द्वारा परिवहन चालकों तथा उपभोक्ताओं (समाज) दोनों को लाभ पहुँचाया जा सके। कुछ समय से रेलों ने कंटेनर्स (Containers) के द्वारा माल को ढोने की ऐसी व्यवस्था प्रारम्भ की है, जिसके द्वारा रेल गाड़ियों तथा ट्रकों का समन्वित रूप से उपयोग किया जा सकेगा।

### मोटर परिवहन का राष्ट्रीयकरण

परिवहन नीति तथा समन्वय समिति ने इस प्रश्न पर बहुत विस्तार के साथ विचार किया था। इसके पूर्व कि हम उक्त समिति के विचारों का विश्लेषण करें इस प्रश्न की सैद्धांतिक पृष्ठभूमि से देखना उचित होगा। हमें मोटर परिवहन के राष्ट्रीयकरण के लाभ व दोषों की समीक्षा के पश्चात् भारत के सदर्थ में आवश्यक नीति के औचित्य पर विचार करना चाहिए।

मोटर यातायात के राष्ट्रीयकरण के लाभ

(१) राष्ट्रीयकरण के पश्चात् मोटरों में क्षमता से अधिक सवारियाँ नहीं लाई जाएँगी।

१। जहाँ केवल सड़कों के सुधार से ही मोटर परिवहन की लागत को काफी कम किया जा सकता है, रेलों में पूँजी तथा प्राप्त का अनुपात बढ़ता जा रहा है। द्वितीय योजना में यह अनुपात २३ : १ था जो चतुर्थ योजना काल में बढ़ कर ३४ : १ तक हो जाएगा और छठी योजना काल में ४ : १ तक बढ़ जान की आशंका है। (देखिए C S Nair पूर्व उद्धृत)

निजी क्षेत्र में बस-मानिक अधिक लाभ-प्राप्ति के तानच में जरूरत से बहुत अधिक सवारियाँ ले लेते हैं।

(२) किराए की दरों में निश्चितता व स्थिरता आ जाएगी। यद्यपि प्रत्येक राज्य में सरकार ने किराए की दरें निर्धारित की हुई हैं तथापि निजी क्षेत्र में अनेक बार राज्य द्वारा निर्धारित दरों की अवहेलना की जाती है। अनिश्चितता की इस स्थिति को राष्ट्रीयकरण द्वारा दूर किया जा सकता है।

(३) निजी क्षेत्रों में प्रचलित अतावश्यक प्रतिस्पर्धा को समाप्त करके बसों में प्रयुक्त पूँजी का इष्टतम उपयोग किया जा सकता है। एक ही मार्ग पर अनेक बसें चलने के कारण उनमें जो गलाघोट प्रतिस्पर्धा है वह राष्ट्रीयकरण द्वारा समाप्त की जा सकती है। यही नहीं, रेलों व मोटरों के बीच चलने वाली प्रतियोगिता को समाप्त करने का सर्वोत्तम उपाय राष्ट्रीयकरण में ही निहित है।

(४) निजी क्षेत्र में बसें अथवा भार-वहन गाड़ियाँ चलाने के पूर्व मोटर-मानिक अपने लाभ का अनुमान करना है और यही कारण है कि कुछ क्षेत्रों में बहुत-सी बसें व भार-वाहन अथवा वस्तुओं को लाने ले जाने में मोटरगाड़ियों का नितान्त अभाव रहता है। राष्ट्रीयकरण के फलस्वरूप अलाभप्रद मार्गों पर भी गाड़ियाँ चलाई जा सकेंगी, क्योंकि राज्य का उद्देश्य अधिन्तम लाभ कमाना नहीं, अपितु अधिकतम जनकल्याण होता है।

(५) राष्ट्रीयकरण का एक लाभ यह भी होगा कि पिछड़े हुए क्षेत्रों में भी सड़कों का विकास हो सकेगा। सड़कों के निर्माण तथा मोटरगाड़ियों के संचालन में तालमेल होने पर ही पिछड़े हुए क्षेत्रों का विनिमय-सम्बन्ध विकसित क्षेत्रों से हो सकता है और यह तभी सम्भव है जब ये एक ही अधिकारी के नियन्त्रण में हों।

(६) यात्रियों को राष्ट्रीयकरण के पश्चात् अधिक सुविधाएँ दी जा सकेंगी, क्योंकि राज्य का लक्ष्य आय को कोष में दण्ड कर देना नहीं होता। आरामवेह सीटें प्रस्थान एवं आगमन का निश्चित समय तथा बेहतर सेवाएँ आदि राजकीय क्षेत्र में ही प्राप्त की जा सकती हैं।

(७) कर्मचारियों को ऊँचा वेतन तथा अन्य सुविधाएँ केवल राजकीय सेवा में ही प्राप्त हो सकती हैं। इसके अतिरिक्त नौकरी का स्थायित्व भी राजकीय क्षेत्र में ही रहता है।

लेकिन राष्ट्रीयकरण से जहाँ उपरोक्त लाभ प्राप्त होते हैं, कुछ ऐसे दोष भी हैं, जो राष्ट्रीयकरण के प्रति जनता में असन्तोष उत्पन्न कर सकते हैं।

प्रथम, राष्ट्रीयकरण के पश्चात् मोटर-मानिकों तथा जनता के बीच प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं रहता और इसमें यात्रियों को कोई भी कष्ट अथवा सिखायत होने पर उसका निराकरण दुष्कर हो जाता है।

द्वितीय, राज्य कर्मचारी बन जाने के पश्चात् ड्राइवर तथा कण्डक्टर यात्रियों के हिनो की अवहेलना भी कर सकते हैं। उनको नौकरी स्थायी होती है और साथ ही नम्रता तथा सौजन्य के बदले उन्हें कोई पुरस्कार या तरक्की मिलने की आशा नहीं होती। फलस्वरूप इस बात की आशंका रहती है कि वे अशिष्ट न हो जाएँ।

तृतीय, राष्ट्रीयकरण के पश्चात् बसों की खरीद तथा स्टॉक के वेतन का भार जनता पर भी पड़ता है। राजकीय क्षेत्र में आय तथा व्यय के अन्तर (लाभ) पर कर्मचारियों का कोई ध्यान नहीं होता और फलस्वरूप या तो राष्ट्रीयकरण किए गए मार्गों पर सरकार को हानि होती है अथवा लाभ का अनुपात पूँजी की अपेक्षा बहुत कम रहता है।

एक दोष यह भी है कि राष्ट्रीयकरण के पश्चात् भ्रष्टाचार, लालचैतासही तथा राजकीय विभागों के अन्य दोषों का यातायात के क्षेत्र में भी प्रवेश हो सकता है। इसीलिए १९४८ व १९५० के अधिनियमों में यातायात निगम की स्थापना का मुझाव दिया गया है। यह निगम एक व्यापारी कम्पनी की भाँति बसों का संचालन कर सकता है। निगम के द्वारा जहाँ एक

ओर राष्ट्रीयकरण के दोषों को दूर किया जा सकता है, दूसरी ओर, इसके लाभ भी पूर्ववत् बने रहते हैं। वस्तुतः निगम को सार्वजनिक क्षेत्र की एक निजी कम्पनी कहा जा सकता है।

हम मसानी कमेटी के इस वक्तव्य पर भी अपनी सहमति प्रगट कर सकते हैं कि मोटर यातायात का राष्ट्रीयकरण उसी समय किया जाए, जबकि राज्य सरकार की दृष्टि में यह योग्य पर्याप्त आर्थिक व समन्वित दृष्टि से अनिवार्य हो।<sup>1</sup>

राष्ट्रीयकरण सड़क यातायात के क्षेत्र में प्रचलित बुराईयों के लिए रामबाण हो, यह आवश्यक नहीं है। राष्ट्रीयकरण के पश्चात् उत्तरप्रदेश राजस्थान, महाराष्ट्र, मध्यप्रदेश और अन्य राज्यों में यात्रियों से पहले से अधिक किराया लिया जाने लगा है। जनता में इससे अविश्वास व्याप्त होना अस्वाभाविक नहीं है।

### चतुर्थ पंचवर्षीय योजना में सड़क विकास का कार्यक्रम

चतुर्थ पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत सड़कों के विकास पर जोर दिया जायगा। १९६६-६९ के तीन वर्षों में सड़कों के विकास पर कुल मिलाकर ३०८ करोड़ रु० व्यय हुए। चतुर्थ योजना में सड़कों के विकास पर ८२६ करोड़ रु० व्यय किये जाने का आयोजन है। योजनाकाल में पक्की सड़कों की लम्बाई १९६८-६९ में ३१७ लाख कि० मी० की जायेगी। योजनाकाल में सड़कों पर ढोने वाले माल की मात्रा १९६८-६९ में ४० अरब मीट्रिक टन कि० मी० से बढ़ाकर १९७३-७४ में ८४ अरब मीट्रिक टन कि० मी० की जायेगी। सवारी यातायात भी १९६८-६९ में ९२ अरब यात्री किलोमीटर से बढ़ाकर १९७३-७४ में १४० अरब यात्री किलोमीटर किये जाने का आयोजन है। इस बढ़े हुए यातायात को सम्भालने के लिए ट्रकों की संख्या ३ लाख से बढ़ाकर ४७० लाख तथा बसों की संख्या ८० हजार से बढ़ाकर ११५ हजार किये जाने का आयोजन है। व्यापारिक गाड़ियों का उत्पादन भी ३५ हजार से बढ़कर ८५ हजार हो जायगा।

उपरोक्त के अतिरिक्त चतुर्थ योजना में राज्यों में राष्ट्रीयकृत यातायात इकाइयों की सेवाएँ बढ़ाने पर ८२ करोड़ रु० व्यय किये जायेंगे। इसके अतिरिक्त ३ करोड़ रु० केन्द्रीय सरकार द्वारा केन्द्रीय सड़क यातायात पर व्यय किये जायेंगे। यह उत्तरी-पूर्वी क्षेत्र में कार्यशील है। सड़क यातायात का अधिकतर विस्तार निजी क्षेत्र में किया जायगा।

## भारत में जल तथा वायु परिवहन (Waterways & Civil Aviation)

प्रारम्भिक :

यातायात एवं परिवहन के सम्बन्ध में रेलों तथा सड़कों की स्थिति का अध्ययन पिछले दो अध्यायों में किया जा चुका है। ये दोनों वस्तुतः स्थल-मार्ग हैं। लेकिन इनके अतिरिक्त जल-परिवहन तथा वायु-परिवहन भी ऐसे साधन हैं, जिनके द्वारा वस्तुओं तथा यात्रियों का आवागमन होता रहा है। जल, थल व तम सभी मार्गों से मानव दूसरे स्थानों तक जाने में आज समर्थ है। प्रस्तुत अध्याय में जल तथा वायु मार्गों का भारत में किस प्रकार विकास हुआ, इसका विस्तृत वितरण दिया गया है। सुविधा के लिए अध्याय को दो भागों में बाँट दिया गया है—प्रथम भाग में जल-परिवहन तथा द्वितीय भाग में वायु-परिवहन का वर्णन किया गया है।

### [I] जल-परिवहन (Water Transport)

जल-परिवहन के भेद—जल-परिवहन को दो मुख्य भागों में बाँटा जा सकता है

(१) अन्तर्देशीय जलमार्ग तथा (२) समुद्री जलमार्ग। समुद्री जलमार्ग में तटीय मार्ग तथा समुद्र के बीच में जाने वाले जलमार्ग हो सकते हैं।

१. अन्तर्देशीय जलमार्ग—इन मार्गों में हम प्रधानतः नदियों तथा नहरों को सम्मिलित करते हैं, जिनमें नावों अथवा स्टीमर द्वारा यात्रियों को एक स्थान से दूसरे स्थान तक पहुँचाया जाता है। नदियों अथवा नहरों जलमार्ग हेतु प्रयुक्त की जा सकें, इसके लिए निम्न शर्तें पूरी होनी चाहिए :

(१) नदी अथवा नहर की चौड़ाई काफी होनी चाहिए, तथा यह चौड़ाई लगभग सभी स्थानों पर इसी रूप में होनी आवश्यक है।

(२) नदी अथवा नहर की गहराई काफी अधिक होनी चाहिए। पिछली अथवा कम गहरी नदी या नहर में नावों अथवा स्टीमरों का चलना कठिन होता है।

(३) इनमें जल प्रवाह अविरल होना चाहिए। गर्मियों में पानी कम हो जाने पर ये यातायात के लिए उपयुक्त नहीं रह जाती।

(४) नदी अथवा नहर जल-यातायात के लिए उपयुक्त हो, इसके लिए यह भी आवश्यक है कि इनमें जल-प्रवाह मंथर होना चाहिए। बीच-बीच में प्रपात और इसी प्रकार की बाधाएँ और खड्ड आने पर नाव व स्टीमर की गति में बाधाएँ आती हैं।

भारतीय नदियों में केवल उत्तरी भारत की कुछ नदियाँ (गंगा, जमुना तथा चबल) ही नौगम्य हैं। दक्षिणी प्रायद्वीप की नदियों में उपरोक्त सभी विशेषताएँ नहीं मिलती। इन नदियों में प्रपात बहुत अधिक हैं और मौसम के अनुसार सभी वे बहुत तूफानी हो जाता हैं तथा कभी जल की केवल पतली रेखामात्र रह जाती है। पठारी इलाका होने के कारण इनका प्रवाह बहुत तेज होता है। लेकिन महानदी, गोदावरी व कृष्णा आदि नदियों में कुछ सीमा तक नावें चलाई जाती हैं।

डा० बुकेनन लिखते हैं कि १९ वीं शताब्दी के मध्य तक गंगा, सिंधु, कृष्णा, गोदावरी तथा पंजाब की कुछ नदियों में नावों द्वारा वस्तुएँ एक स्थान से दूसरे स्थान तक लाई और ले जाई जाती थी तथा ये जलमार्ग सड़कों के अभाव के कारण काफी लोकप्रिय थे।<sup>1</sup>

मौर्य व गुप्त साम्राज्यों के अन्तर्गत समस्त आन्तरिक व्यापार नदियों के माध्यम से किया जाता था। इनमें गंगा तथा सिंधु का व्यापक रूप से नौका संचालन में उपयोग किया जाता था। मंगस्वनीज ने २००० वर्ष पूर्व अपनी भारत यात्रा के स्मरण में बताया था कि यहाँ लगभग ५८ नदियाँ ऐसी थी जिनमें किसी व किसी रूप में जल परिवहन की व्यवस्था थी। लेकिन उनमें यह भी बताया कि वर्ष भर जल परिवहन के लिए उपयुक्त रहने वाली नदियाँ थोड़ी ही थी। इसी प्रकार डा० राधाकृष्ण मुकुर्जी द्वारा लिखित पुस्तक में वैदिक काल से लेकर मुगल काल तक प्रचलित आन्तरिक जल मार्गों का विस्तृत विवरण प्रस्तुत किया गया है।<sup>2</sup>

डा० चौहान ने लिखा है कि उन्नीसवीं शताब्दी के पूर्वार्ध तक भी आसाम में ब्रह्मपुत्र नदी में डिब्रूगढ़ तक तथा गंगा में पटना से ७०० मील पर गडमुक्तेश्वर तक, जमुना में आगरा तक घड़े बड़े स्टीमर चला करते थे। वे आगे लिखते हैं कि बानपुर नगर में नावा तथा स्टीमरों की इतनी भीड़ रहती थी कि वह एक बन्दरगाह मा प्रतीत होता था।<sup>3</sup>

लेकिन १९ वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में जैसे-जैसे रेलों व सड़कों का विकास होता गया अन्तर्देशीय जलमार्गों का उपयोग घटता गया। यद्यपि रेलों व सड़कों के निर्माण में काफी पूँजी का विनियोग आवश्यक था और इसके विपरीत नहरों का छोड़कर अन्य जनमार्गों के निर्माण अथवा मरम्मत में पूँजी का विनियोग आवश्यक नहीं होता तथापि निम्न कारणों से जल परिवहन का महत्व तेजी में घटता गया।

### जल यातायात का महत्व कम होने के कारण

(१) धीमी गति—नावों की गति मोटरों अथवा रेलों की अपेक्षा बहुत धीमी होती थी। विशेष रूप से जब हम १९वीं शताब्दी की आर्थिक स्थिति को देखते हैं तो यह ज्ञात हो जाता है कि उस समय शक्ति चालित नावों का उपयोग अत्यन्त सीमित था। महर्षि देवेन्द्रनाथ ठाकुर ने अपनी आत्मकथा में बताया है कि कलकत्ता से बनारस तक नाव से जाने में उन्हें लगभग डेढ़ माह लगा था। इसी प्रकार आगरा से दिल्ली तक की यात्रा नाव द्वारा एक माह में पूरी होती थी।<sup>4</sup>

(२) नावों की यात्रा अधिक खर्चीली होती थी—कलकत्ता से बनारस तक की यात्रा में न केवल ११ महीने का समय लगता था अपितु इसमें २२५ रुपये से लेकर २७५ रुपये तक व्यय हो जाते थे। समय तथा धन दोनों के अव्यय के कारण धीरे-धीरे जनता ने नावों का उपयोग करना छोड़ दिया।<sup>5</sup>

(३) प्रकृति प्रकोप—जलमार्गों का उपयोग प्रकृति की दया पर निर्भर रहता है। वर्षा, तूफान, आ० अथवा अन्य प्राकृतिक प्रकोपों के समय नावों अथवा स्टीमरों का उपयोग काफी दुष्कर

- 1 Dr. D H Buchanan The Development of Capitalist Enterprise in India, p 176
- 2 Dr R K Mukerji The History of Indian Shipping
- 3 डा० शिवध्यान सिंह चौहान, आधुनिक परिवहन, पृष्ठ ३४८
- 4 Indian Railways One Hundred Years 1853 1953, p 129
- 5 Dr Johnson . The Economics of Indian Rail Transport, p 3



हो जाता है। इसके विपरीत रेलों व सड़कों का उपयोग प्राकृतिक प्रकोपो द्वारा अवरुद्ध (साधारण-तया) नहीं होता।

(४) सुविधाओं का अभाव—जलमार्ग की सुविधाएँ सर्वत्र उपलब्ध नहीं होती जहाँ उपरोक्त चार शर्तें पूरी होती हो केवल वही अन्तर्देशीय जल-परिवहन संभव है। यही कारण था कि रेलों तथा सड़कों का निर्माण आवश्यक माना गया, क्योंकि जलमार्ग सभी जगह विद्यमान नहीं थे।

(५) अत्यधिक जोखिम—जलमार्ग में जान व माल को जोखिम बहुत अधिक रहती है। नाव उलट जाने या तूफान में फँस जाने पर घात्रियों व भाल-असवाब के डूब जाने का भय सदैव बना रहता है। रेलगाड़ियों या मोटरो में दुर्घटना की आशंका बहुत कम रहती है।

लेकिन उपरोक्त दोष होने पर भी जल-परिवहन का एक सीमा तक महत्त्व बना रहा और आज भी रेलें तथा सड़कें उस क्षेत्र में जलमार्गों की उपादेयता को कम नहीं कर सकी हैं। घने जंगलो तथा पर्वतीय प्रदेशों में जो बहुमूल्य लकड़ी और अन्य जरूरी कच्चे पदार्थ प्राप्त होते हैं उन्हें निरिद्ध स्थानों तक केवल नदियों द्वारा ही पहुँचाया जा सकता है।

२. सामुद्रिक परिवहन—सामुद्रिक जल-परिवहन को दृष्टि से भारत इंग्लैंड की भाँति भाग्यशाली देश नहीं है। भारतीय समुद्री तट अधिक कटा-फटा नहीं है। लेकिन फिर भी ४,००० मील लम्बा (अब ३,५०० मील) समुद्र तट तथा इस पर स्थित बन्दरगाह देश की व्यापारिक आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु पर्याप्त है।<sup>1</sup>

प्राचीन समय में जब भारत के व्यापारी विदेशों से व्यापार करते थे, भारतीय जल-पोतों का व्यापक रूप से उपयोग किया जाता था। मुगल काल तक भी सामुद्रिक परिवहन की दृष्टि से भारत उन्नत स्थिति में था। मोरलैंड का कथन है कि अकबर की मृत्यु के समय भारत के व्यापारिक सम्बन्ध विश्व के अन्य देशों से काफी घनिष्ठ थे तथा अधिकांश सामुद्रिक व्यापार भारत के बने जहाजों द्वारा ही किया जाता था। वे आगे लिखते हैं कि उस समय भारत के यान्त्री-जहाज पुर्तगालियों द्वारा बनाए गए जहाजों को छोड़कर तत्कालीन सभी यूरोपीयन जहाजों से बड़े थे। डिम्बी के कथनानुसार १९वीं शताब्दी के प्रारम्भ तक सागवान की लकड़ी से ऐसे जहाज भारत में बनाये जाते थे जिनकी क्षमता १०,००० टन थी तथा जो इंग्लैंड तक भाल ले जा सकते थे।<sup>2</sup> डा० वीरा एन्स्टे लिखती हैं कि १९वीं शताब्दी के पूर्वार्ध तक भी भारत का सामुद्रिक परिवहन पर काफी अधिकार था तथा यहाँ एक उन्नत जहाजरानी उद्योग विद्यमान था।<sup>3</sup>

लेकिन उन्नीसवीं शताब्दी में जैसे-जैसे इस्पात के बने जहाजों का प्रचलन बढ़ता गया भारत के बने लकड़ी के जहाजों का महत्त्व घटता गया और उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त तक सामुद्रिक व्यापार का ९६% इस्पात के जहाजों द्वारा सम्पादित किया जाने लगा था। इन इस्पात के जहाजों में अधिकांश इंग्लैंड में बने थे। बीसवीं शताब्दी में प्रारम्भ से ही फ्रान्स, इटली, नार्वे तथा जर्मनी में इस्पात के जहाजों का निर्माण होने लगा था तथा भारत के सामुद्रिक परिवहन में ये देश भी इंग्लैंड के साथ-साथ भाग लेने लगे थे। प्रथम युद्धकाल में भारत से पूर्व की ओर जाने वाले जहाजों में जापानी जहाजों की संख्या में काफी वृद्धि हो गई और इन प्रकार जहाँ १९वीं शताब्दी के मध्य तक भारतीय जहाज सामुद्रिक परिवहन में अग्रणी थे, १९२३ तक भारत के तटीय व्यापार का केवल १२% एवं विदेशी व्यापार का केवल २% भारत में बने जल-पोतों द्वारा सम्पादित किया जाने लगा।<sup>4</sup> इन्हीं दिनों हिन्द महासागर, बंगाल की खाड़ी तथा अरब सागर में अमरीका तथा आस्ट्रिया के जहाजों की संख्या भी बढ़ने लगी थी। भारतीय कम्पनियों में केवल सिंधिया स्टीम नेवीगेशन कम्पनी इस समय मुख्य थी और अन्य जहाज कम्पनियों पर विदेशियों का अधिकार था। भारतीय साहसी सामुद्रिक परिवहन के क्षेत्र से धीरे-धीरे अलग होते जा रहे थे और विदेशी जहाज कम्पनियाँ उनका स्थान ले रही थी।

1. S. N. Haji : Economics of Shipping, pp 365-6

2. W. Digby : Prosperous British India, pp. 85-86

3. Dr. Vera Anstey : Economic Development of India, p. 152

4. Dr. Vera Anstey, ibid p. 152 (Foot-note)

## सामुद्रिक परिवहन मे भारतीय साहसियों के लोप के कारण

(१) इस्पात के जहाजों का प्रचलन—भारतीय जहाज लकड़ी के बने होते थे। पश्चिमी देशों में जैसे-जैसे इस्पात के जहाजों का प्रचलन बढ़ता गया, वैसे-वैसे भारतीय जहाजों की सेवाएँ कम ली जाने लगी। इन इस्पात के जहाजों में अधिक माल ढोया जा सकता था तथा ये अपेक्षाकृत अधिक मजबूत भी थे।

(२) भारतीय जहाजों की धीमी गति—शक्ति के उपयोग के कारण विदेशी जहाजों की गति भारतीय जहाजों की अपेक्षा काफी अधिक होती थी। भारतीय जहाज पतवारों की सहायता से चलते थे यथा यन्त्रीकृत न होने के कारण इनकी गति प्रकृति पर निर्भर करती थी।

(३) ब्रिटिश सरकार की नीति तथा आग्ल व्यापारियों की ईर्ष्या—आग्ल व्यापारी यह नहीं चाहते थे कि इंग्लैण्ड में भारतीय जहाजों द्वारा वस्तुओं को पहुँचाया जाय। इसी प्रकार इंग्लैण्ड से भारत आने वाली वस्तुएँ आग्ल जहाजों में ही लाई जा सकती थी। इसी आशय से वहाँ अनेक नौकागमन अधिनियम पारित किए गए और फलतः भारतीय जहाजों का उपयोग तेजी से कम होता गया। यहाँ तक कि प्रथम व द्वितीय महायुद्धों के बीच अनेक बार ऐसे अवसर सामने थे जबकि जहाजों का निर्माण प्रारम्भ किया जा सकता था, क्योंकि युद्धकाल में अधिक जहाजों की जरूरत थी, लेकिन सरकार की उपेक्षापूर्ण नीति ने भारत में जहाजरानी उद्योग को विकास नहीं करने दिया। इसके विपरीत भारतीय बन्दरगाहों में विदेशी जहाज कंपनियों को बहुत सी सुविधायें दी गईं।

(४) विदेशी जहाज कंपनियों द्वारा भाड़े में रियायत तथा भुगतान की सरल प्रणाली—अनेक जहाज कंपनियों ने यह घोषणा की हुई थी कि यदि कोई व्यापारी ४-५ महीने तक केवल उन्हीं के जहाजों में माल भेजता है तो जहाज कंपनी निश्चित अवधि के पश्चात् रियायत (कन्सेशन) की एक रकम व्यापारी को वापस कर देगी। इसके अतिरिक्त कुछ कंपनियों ने भाड़ा बाढ़ में घुसाने की व्यवस्था कर दी। फलस्वरूप भारतीय जहाजों का उपयोग तेजी से घटने लगा, क्योंकि इनके स्वामी उपरोक्त सुविधायें देने में असमर्थ थे। इन प्रकार की छूट को विलंबित (deferred) छूट कहते हैं।<sup>1</sup> इसी छूट के कारण अनेक निर्यातकर्ता कुछ विशिष्ट कंपनियों से बच जाते थे।

(५) किराये-भाड़े की लड़ाई—दोसरी शताब्दी में अनेक जहाज कंपनियाँ होने के कारण उनमें किराये-भाड़े की लड़ाई चलती रहती थी। लेकिन इस दृष्ट में आग्ल कंपनियों की ही विजय होती थी, क्योंकि प्रथम तो आग्ल सरकार इन्हें सरक्षण प्रदान करती थी और द्वितीय कंपनियाँ रियायती भाड़ा लेकर धीरे-धीरे विरोधी कंपनियों को मैदान में खदेड़ देती थी। भारतीय कंपनियाँ अथवा नौकाओं के स्वामी इस प्रतिस्पर्धा में भाग लेने में सवंधा असमर्थ थे।<sup>2</sup>

### व्यापारिक जहाजरानी समिति (१९२३)

फरवरी १९२३ में कतिपय भारतीय व्यापारियों के द्वारा के कारण सरकार ने व्यापारिक जहाजरानी समिति की नियुक्ति की। इस समिति का मुख्य कार्य भारतीय जहाजरानी और जलयान निर्माण-उद्योग के विकास के सम्बन्ध में विचार करना था। समिति ने निम्न मुझाव प्रस्तुत किए<sup>3</sup>

(१) भारतीय व्यापारिक जहाजरानी के लिए अधिकारियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था की जाय। (२) इजीनियरिंग कालेजों में सामुद्रिक इजीनियरिंग का प्रशिक्षण दिया जाय, (३) तटीय व्यापार केवल उन्हीं जहाजों के लिए सुरक्षित रखा जाय जिनके पास लाइसेंस हैं, (४) भारतीय कर्मचारियों को प्रोत्साहन देने हेतु भारतीय कंपनियों को अनुदान दिया जाय, (५) कलकत्ता में

1. Haji, ibid, p 126

2. Ibid, Chapter 5

3. Report of the Indian Mercantile Committee, 1923-24

स्वचालित जल-यानों का निर्माण किया जाय, (६) सरकार को चाहिए कि वह जल-यान-निर्माण केन्द्र (वार्ड) की स्थापना में कम्पनियों को सहायता प्रदान करे।

समिति ने यह भी कहा कि भारतीय जहाजरानी तथा जल-यान सम्बन्धी उद्योग के विकास हेतु प्रारम्भ में विदेशी सहायता लेना आवश्यक होगा।

श्री एस० एन० हाजी के प्रयास—भारतीय जल-परिवहन के क्षेत्र में श्री एस० एन० हाजी के प्रयास काफी महत्वपूर्ण रहे हैं। १९२८ व १९२९ में उन्होंने दो बिल धारा सभा में रखे। प्रथम बिल का उद्देश्य तटीय व्यापार में ७५ प्रतिशत संस्थाओं के पास सौंपना था, जबकि द्वितीय बिल का आशय भाड़े की कुटिलतापूर्ण रियायत को समाप्त करना था। लेकिन इन बिलों पर ब्रिटिश सरकार कोई महत्वपूर्ण निर्णय नहीं ले सकी।

द्वितीय बहुयुद्ध के पश्चात्—सामुद्रिक परिवहन के रूप में काफी परिवर्तन हुए। युद्ध की समाप्ति पर १९५४ में सर रामास्वामी अय्यर की अध्यक्षता में सरकार ने जहाजरानी-सम्बन्धी 'पुनर्निर्माण उपसमिति' की नियुक्ति की, जिसने जनवरी, १९५७ में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। समिति ने जोरदार शब्दों में माँग की कि अन्य विकसित देशों की भाँति भारत में भी सामुद्रिक परिवहन से सम्बन्धित एक राष्ट्रीय नीति बनाई जाय। समिति की द्वितीय माँग यह थी कि ५-७ वर्ष के भीतर सरकार को चाहिए कि समस्त तटीय व्यापार तथा दर्मा व लंका से होने वाले व्यापार का ७५ प्रतिशत भारतीय जहाजों द्वारा किए जाने की व्यवस्था कर दे। तीसरे, दूरवर्ती व्यापार का आधा तथा पूर्व में घुरी (axis) शक्तियों द्वारा खोए गए व्यापार का ४० प्रतिशत भारतीय जहाजों द्वारा प्राप्त किए जाने के कदम उठाए जायें।

समिति की बहुमत रिपोर्ट ने भारतीय जहाजों में उन जलयानों को सम्मिलित किया जो भारतीयों द्वारा अधिकृत, नियन्त्रित एवं प्रबन्धित थे। समिति ने भारत में एक जहाजरानी बोर्ड स्थापित करने का भी मुझाव दिया।<sup>1</sup>

सरकार ने इन मुझावों को मान तो लिया, लेकिन इस नीति को अमल में लाने के लिए ब्रिटिश कम्पनियों से समझौता करना आवश्यक था। फलस्वरूप एक सिष्टमण्डल मई, १९५७ में इंग्लैंड गया। परन्तु यह सिष्टमण्डल बिना किसी परिणाम पर पहुँचे लौट आया।

जुलाई, १९५७ में सरकार ने नवीन जहाजरानी नीति-सम्बन्धी एक प्रस्ताव पारित किया। इस नीति की मुख्य विशेषतायें यह थी :<sup>2</sup>

(i) भारतीय जहाजरानी का अर्थ उन जहाजों से लिया गया, भारतीयों द्वारा अधिकृत नियन्त्रित एवं प्रबन्धित थे।

(ii) भारतीय जहाजरानी के विकास हेतु राज्य ने वित्तीय सहायता देना सिद्धान्त स्वीकार कर लिया था।

(iii) ७ वर्ष के भीतर २० लाख टन के जहाजों के लक्ष्य को प्राप्त करना निश्चय किया गया।

(iv) भारतीय जहाजों द्वारा १००% तटीय व्यापार किए जाने की व्यवस्था की जानी थी।

(v) भारत के विदेशी व्यापार में भारतीय जहाजों का अधिक योग प्राप्त करना।

स्वतन्त्रता के पश्चात् १९५० में एक जहाजरानी कार्यक्रम शुरू, जिसके पश्चात् सारा तटीय व्यापार भारतीय जहाजों को देने का निश्चय किया गया। स्वतन्त्रता के समय प्रो० वकील के मतानुसार विश्व के जहाजों द्वारा जितना माल ढोया जाता था। उसका केवल ०.४% भारत द्वारा तथा ०.०४% पाकिस्तान द्वारा ढोया जाता था। अमरीकी जहाज कुल भार का ३६% व जापान जहाज २२.५% वहन करते थे।

1. C. N. Vakil : Consequences of Divided India, p. 418

2. S. K. Bose : Some Aspects of Indian Economic Development, vol. II, p. 217

## आर्थिक नियोजन एवं सामुद्रिक परिवहन

आर्थिक नियोजन के पूर्व ही यह निश्चय कर लिया गया था कि यथासम्भव रात भारतीय जहाजरानी उद्योग को प्रोत्साहन देने के लिए वित्तीय सहायता तो देगा ही, सरकार द्वारा भेजे व मंगाए जाने के समय भारतीय जहाजों की सेवाएँ लेगी। १९४७ के पश्चात् सरकार १० करोड़ रुपये की अधिकृत पूँजी के साथ तीन जहाजरानी निगमों की स्थापना को जिनमें ५ प्रतिशत हिस्से सरकार के थे। प्रत्येक निगम को एक निश्चित मार्ग दिया गया और जहाजों व अधिकतम क्षमता १ लाख टन रखी गई। प्रत्येक निगम के पास २४ जहाज रखे जाने का निश्चय किया गया।

दो वर्ष के भीतर ही सरकार ने सिंधिया स्टीम नवौगेशन लिमिटेड के अन्तर्गत आस्ट्रेलिया, सुदूर पूर्व एवं समीप के पूर्वी देशों का व्यापार सम्भाल लिया और कनाडा से दो जहाज खरीदे गए। यह प्रथम निगम था। द्वितीय निगम १९५० में आस्ट्रेलिया व पूर्वी देशों के साथ व्यापार करने के लिए तथा तृतीय निगम १९५६ में फारस की खाड़ी, लान सागर, भारत-पोर्तूगल तथा भारत-रूस आदि के मार्ग हेतु बनाया गया। इसके नाम क्रमशः ईस्टर्न शिपिंग कॉर्पोरेशन तथा वेस्टर्न शिपिंग कॉर्पोरेशन थे।

जहाजरानी विकास कोष—१९५७ में सरकार ने भारतीय जहाजरानी की प्रगति में अर्थव्यवस्था करने के लिए जहाजरानी मण्डल तथा जहाजरानी विकास कोष की स्थापना घोषणा की। इस कोष का निर्माण भारत की संचित निधि (Consolidated Fund of India) के अनुदानों से होगा। कोष १९५८ से प्रारम्भ हुआ, जबकि राष्ट्रीय जहाजरानी मण्डल की स्थापना मार्च, १९५९ में की गई।

प्रथम दो योजनाओं में प्रगति—१९४६ में भारतीय बेड़े में १,२७,०८३ टन के कुल ४९ जहाज थे, लेकिन दो पंचवर्षीय योजनाओं में कुल जहाजों की संख्या बढ़कर १७३ तथा जहाज की भारवाहिता बढ़कर ९ लाख टन हो गई। १९५०-५१ व १९६०-६१ के बीच विदेशी वित्तिय सम्बन्धी कठिनाइयों होने पर भी जहाजरानी के क्षेत्र में काफी प्रगति की गई। निम्न तालिका उपरोक्त कथन को सुस्पष्ट करती है।<sup>१</sup>

जहाजों की कार्यक्षमता (लाख जी० आर० टन)

	१९५०-५१	१९६०-६१
तटीय जहाज	२१७	२९२
समुद्र पार जहाज	१७४	६१३
योग	३९१	९०५

इस प्रकार जहाजों की कुल भारवाहिता में अनुमानत १३०% वृद्धि हुई, जिसमें समुद्र पार जहाजों की भारवाहिता में हुई वृद्धि २५२% से अधिक थी। योजना आयोग के अनुसार १९६०-६१ में भारत के समुद्र पार व्यापार में भारतीय जहाजों का योगदान लगभग ८-९% था। प्रथम पंचवर्षीय योजनाकाल में जहाजरानी के विकास हेतु १८७ करोड़ रुपये व्यय किए गए। तटीय भारवाहिता तथा समुद्र पार जहाजों की भारवाहिता के लक्ष्य (१९६०-६१ तक) क्रमशः ४९ लाख जी० आर० टन अथवा ४९ टन रसे गये थे। स्पष्ट है कि द्वितीय योजनाकाल में तटीय परिवहन के लक्ष्यों को हम पूरा करने में असमर्थ रहे।<sup>२</sup>

हमारे बन्दरगाहों की क्षमता का भी प्रथम व द्वितीय योजना में काफी विकास किया गया। १९५०-५१ में जहाँ मद्र बन्दरगाह की सकल क्षमता (Handling Capacity) २ करोड़ टन थी, १९६०-६१ में यह क्षमता बढ़कर ३७ करोड़ टन कर दी गई। यह वृद्धि ८७% हुई।

1 Third Five Year Plan, p 556

2 Ibid, p 557